

L'esperienza latino-americana in tema di forma di governo. Una panoramica comparata dei testi costituzionali

di Tullio Fenucci

Abstract: *The Latin American experience with regard to form of government. A comparative overview of constitutional texts* – On the basis of the essential structural elements derived from the comparative analysis of constitutions, the research aims to establish whether the constitutional Latin American experience with regard to the form of government, characterized by a President elected by universal suffrage with significant powers and increasingly characterized by the meticulous rationalization of the relationships between the governing bodies and political direction, connotes a peculiar autonomous form of government including all constitutional systems of the area, or whether a distinction must be made between different groups of models, or finally whether these constitutional systems, together with the US one, can abstractly be part of a common presidential model.

Keywords: Main characteristics of presidential form of government; The Executive in Latin American constitutions; Presidential legislative powers in Latin American constitutions; Presidential reelection in Latin America; Abusive constitutionalism

911

1. Considerazioni introduttive

Nell'affrontare una ricerca di diritto costituzionale comparato in tema di forme di governo¹ è opportuno premettere l'avvertenza metodologica che a tal fine è necessario servirsi, seppur con la dovuta cautela, anche di altre scienze ed in particolare di quella politica, che, come è noto, a differenza delle scienze giuridiche, «non ha quale oggetto di studio le norme, ma semmai i fenomeni che le ispirano o i risultati che esse determinano»². Ciò è dovuto alla necessità di non fermarsi all'analisi dei testi costituzionali, tenendo conto che talvolta alcune norme restano inapplicate o vengono alterate in sede di loro applicazione, sulla scorta dell'interpretazione giurisprudenziale delle Corti costituzionali e della prassi dei rapporti tra i soggetti istituzionali. La

¹ Per una bibliografia sulle forme di governo nella dottrina italiana, specie di diritto costituzionale comparato, si rinvia all'elenco riportato in T. Fenucci, *Studio comparato sulla razionalizzazione del rapporto di fiducia nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Prassi applicative e recenti sviluppi*, in *Nomos*, 2024, 2, 1, 2, nota 2.

² L. Pegoraro, A. Rinella, *Introduzione metodologica*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, V ed. 2016, 12; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 23.

presente ricerca è incentrata sull'esperienza dell'America latina³ in tema di forma di governo, argomento quest'ultimo molto studiato dalla dottrina politologica⁴.

In particolare, sulla scorta dell'identificazione degli elementi strutturali essenziali ricavati dall'analisi comparata dei testi costituzionali latinoamericani, l'indagine intende stabilire se l'esperienza costituzionale di tali Paesi, caratterizzata da un Presidente eletto a suffragio universale dotato di rilevanti poteri e sempre più spesso connotata anche dalla razionalizzazione⁵ minuziosa dei rapporti tra gli organi di governo e

³ In proposito cfr. innanzitutto S. Lanni, *Il diritto nell'America Latina*, Napoli, 2017, 22-23 e Idem, *Capitolo 2 Latinoamérica: diritto, sistema e tradizione di una Patria Grande*, in S. Bagni, S. Baldin (cur.), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, 2021, 19, 31 ss., che ricorda che l'espressione America latina fu coniata ed utilizzata dai latinoamericani a partire dalla metà del XIX secolo dandovi un «contenuto ideologico preciso» che sottolineava «un processo di specificazione culturale e politica legata all'essere 'latino'» e che, escludendo gli ex possedimenti inglesi o le isole non latine dei Caraibi, «designa un'area geografica e culturale storicamente determinata», risultando così più appropriata di altre, tra le quali «Ispanoamerica», dato che quest'ultima esclude il Brasile, o «Iberoamerica», che pur comprendendo il Brasile presenta una connotazione coloniale non ben accetta agli abitanti dell'area. Sui problemi suscitati dall'espressione cfr. anche L. Pegoraro, *Capitolo 1 Comparare l'America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. Bagni, S. Baldin (cur.), *Latinoamérica*, cit., 3, 3 ss.; Idem, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, in *DPCE*, 2018, 1, 81, 82 ss.; Idem, *América Latina como categoría y objeto de comparación (Coordenadas metodológicas para el estudio comparado de los sistemas jurídicos latinoamericanos)*, in *Pensamiento Constitucional*, 2017, vol. 22, núm. 22, 175, 175 ss. L'omissione di quello di Cuba dalla selezione dei testi costituzionali dei Paesi ai fini della presente indagine consegue all'adozione del punto di vista di L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, cit., 92 e Idem, *América Latina como categoría y objeto de comparación (Coordenadas metodológicas para el estudio comparado de los sistemas jurídicos latinoamericanos)*, cit., 183, secondo cui, nel procedere alla scelta degli ordinamenti oggetto di una ricerca nel campo delle forme di governo in America latina, si può escludere Cuba, unico ordinamento socialista dell'area. Si è scelto poi di non esaminare nemmeno il testo costituzionale di Haiti, neppure formalmente vigente in una parte del territorio occupato da gruppi armati sullo sfondo di uno scenario di profonda crisi politica ed economica aggravata da una grave emergenza umanitaria; in tale caotico contesto il 9 ottobre 2025 le autorità ufficiali hanno annunciato l'abbandono dell'idea di sostituire la Costituzione del 1987 (che resta così formalmente in vigore) con il nuovo testo approntato nel maggio 2025, che avrebbe dovuto essere sottoposto a referendum popolare (cfr. J. Blaise, *Haiti leaders abandon costly effort to replace 1987 Constitution*, 13 ottobre 2025, <https://haitiantimes.com/2025/10/13/haiti-constitutional-referendum/>). Profili di interesse suscita invece il testo costituzionale del Venezuela, che pertanto è stato tenuto in considerazione ai fini della presente ricerca nonostante una situazione di fatto che allo stato configura un regime autoritario pur dopo l'assunzione della carica di Presidente da parte della Vicepresidente Delcy Rodríguez il 5 gennaio 2026.

⁴ Come ricordato da C. Martinelli, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi presidenziali maturi*, in R. Tarchi (cur.), *Parlamenti e Parlamentarismo nel Diritto Comparato*, Itinerari della comparazione, *Quaderni della rivista Dpce online*, 2020, 3, Milano, 2020, 35, 36 e F. Duranti, *Capitolo 7 La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni, S. Baldin (cur.), *Latinoamérica*, cit., 119, 119.

⁵ Con l'espressione meccanismi di razionalizzazione in origine si faceva riferimento a quelle norme volte a regolamentare il funzionamento dei sistemi costituzionali, introdotte a partire dai testi costituzionali adottati in Europa tra le due guerre mondali,

indirizzo politico⁶, connoti una forma di governo declinata come modello peculiare autonomo⁷ distinto dal sistema presidenziale classico statunitense⁸ e comprendente tutti gli ordinamenti dell'area, o se debba necessariamente effettuarsi una distinzione tra diversi gruppi di modelli, oppure infine se tali ordinamenti, assieme a quello statunitense, possano astrattamente fare parte di un unico e comune modello presidenziale.

Preliminarmente si deve notare che il divario tra il dato testuale derivante dalle previsioni costituzionali che tratteggiano la forma di governo e il funzionamento effettivo dei sistemi costituzionali⁹, che in America latina appare particolarmente evidente fin dalla nascita delle repubbliche indipendenti¹⁰, fa sì che qui, più che altrove, non ci si possa arrestare all'analisi comparata delle sole norme costituzionali scritte.

quindi al parlamentarismo razionalizzato (in proposito si rinvia alla bibliografia richiamata in T. Fenucci, *Studio comparato sulla razionalizzazione del rapporto di fiducia nei testi costituzionali di Germania e Spagna*, cit., 2 ss.). L'uso di tale espressione per i Paesi dell'America latina si potrebbe giustificare con il tentativo di innestare elementi parlamentari nelle forme di governo dell'area e regolamentare costituzionalmente i poteri del Presidente allo scopo di ridimensionarli.

⁶ L. Sciannella, *Recenti tendenze evolutive nella forma di governo argentina: dal semipresidenzialismo apparente alla presidenzializzazione dell'Esecutivo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 211, 236 ss., per esempio a proposito dell'Argentina parla di sistema «iper-razionalizzato», sebbene poi nella pratica politica sembra si sia assistito a una semplificazione del modello in senso plebiscitario.

⁷ Appare scettico su una simile possibilità L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (cur.), *Parlamenti e Parlamentarismo nel Diritto Comparato*, cit., 99, 107, dato che il presidenzialismo latinoamericano non sarebbe qualificabile come «regime omogeneo», differendo notevolmente tra i vari Paesi «i gradi di pluripartitismo e di disciplina partitica, la stabilità dei sistemi partitici e delle coalizioni di governo».

⁸ Secondo C. Martinelli, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi presidenziali maturi*, cit., 49, è impossibile «individuare un modello presidenziale latino-americano».

⁹ Sul punto cfr. M. Losano, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Torino, Nuova edizione ampliata 1988, 71, secondo cui: «la divergenza tra testo costituzionale e società ha assunto forme quasi patologiche, al punto che non si cerca neppure di adeguare i testi alla realtà. Si è in presenza non della crisi di alcune istituzioni, ma della nozione stessa di costituzione. Questa crisi consiste non tanto nella discrepanza fra testo e realtà costituzionale (cosa che è sempre esistita), quanto nella generale indifferenza che accompagna questa discrepanza. Benché la forma di governo che si ricava dall'analisi teorica della costituzione non coincida con quella che si ricava dall'analisi empirica della struttura statale, non si parla di violazione della costituzione: ci si limita a constatare che le costituzioni odierne sono incapaci non solo di regolare, ma anche di descrivere l'attività statale».

¹⁰ Cfr. L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, Bari-Roma, ed. digitale 2016, *Parte prima. Dall'indipendenza alla seconda guerra mondiale 1808-1945. Capitolo 3. Le repubbliche senza Stato. Paragrafo 2. Le Costituzioni*, secondo cui, all'indomani dell'indipendenza, le costituzioni fondate sul principio della sovranità popolare furono «in gran parte meri strumenti politici per legittimare poteri conquistati con la forza e mantenuti attraverso metodi ben diversi da quelli presupposti dai principi liberali in esse enunciati [...] esse si succedettero l'una all'altra con grande frequenza e spesso rimasero poco più che eleganti testi privi di conseguenze pratiche [...] ciò mentre il potere reale s'organizzava fuori da esse [...] l'autorità politica cadeva nelle mani dei *caudillos*, capi politici e militari in grado di esercitarlo con pugno di ferro su un determinato territorio».

Si è osservato così che il potere politico realmente esercitato dai Presidenti in America latina dipende da «una interacción compleja entre sus atribuciones formales, las convenciones constitucionales no escritas, las características del sistema de partidos y de la organización partidaria y la fortaleza de otras instituciones»¹¹. L'analisi del disegno costituzionale dovrebbe perciò essere integrata da vari elementi, tra i quali la dinamica politica, il sistema dei partiti, la cultura politica¹².

Nondimeno la presente ricerca, in linea con un approccio giuridico in senso stretto alla comparazione¹³ e diretta alla finalità indicata, nel suo nucleo fondamentale sarà incentrata sullo studio delle disposizioni dei testi costituzionali latinoamericani che disciplinano i supremi organi di indirizzo politico dello Stato, anche se si intende far precedere l'analisi comparata del quadro normativo costituzionale da una descrizione introduttiva delle caratteristiche teoriche essenziali del modello presidenziale classico in funzione dell'indagine che si vuol svolgere e dall'illustrazione a grandi linee dei dibattiti sull'originalità o meno dell'esperienza latinoamericana in tema di forma di governo, sugli elementi di criticità della stessa e sui pro e contro della sostituzione del parlamentarismo al presidenzialismo. Non mancheranno riferimenti al modo in cui le norme costituzionali sono state applicate o disapplicate e qualche cenno alle vicende politiche dei Paesi latinoamericani.

Ai fini limitati della ricerca sono stati invece reputati non strettamente necessari lo studio sistematico del sistema dei partiti politici e quello dei sistemi elettorali dell'area. Infatti, se è vero che da tempo è ormai ritenuto indispensabile per la classificazione e lo studio delle forme di governo «anche dal punto di vista giuridico»¹⁴ il sistema dei partiti, «ciò non

¹¹ G.L. Negretto, *La reforma del presidencialismo en América Latina. Hacia un modelo híbrido*, in *Rev. Urug. Cienc. Polít.* 2018, vol. 27, núm. 1, 131, 134.

¹² M.D. Serrafro, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto*, in *Revista Mexicana de Sociología*, 1998, vol. 60, núm. 2, 165, 182.

¹³ Cfr. G.Cerrina Feroni, G. Morbidelli, *Capitolo I La comparazione giuridica: profili introduttivi*, in G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, II ed. 2024, 6, secondo cui «mentre per lo scienziato politico il dato giuridico è solo una delle tante variabili che possono incidere sul concreto funzionamento dei sistemi politici, esso rimane invece la principale guida nell'ambito di uno studio comparativo del diritto costituzionale».

¹⁴ Così L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 634, 638, richiamato anche da M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214, 229-230. Cfr. inoltre S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998, 17: «Già da tempo si è affermato nel diritto costituzionale comparato il criterio di descrivere e classificare le forme di governo a partire, non dalla relazione tra Parlamento e Governo o tra potere legislativo e potere esecutivo, ma dal sistema di formazione della «rappresentanza», all'interno del quale si distinguono due aspetti: a) il sistema dei partiti; b) la legge elettorale». Cfr. infine R. Tarchi, *Venticinque anni di DPCE: gli studi in tema di forme di governo*, in *DPCE*, novembre 2024, Fascicolo Speciale, 109, 122, secondo cui «per l'individuazione dei modelli e le loro classificazioni» vanno presi in considerazione, «oltre alle regole scritte e non scritte che regolano i rapporti tra gli organi di vertice di uno Stato, comprese le formule elettorali», gli «assetti politici e dei sistemi di partito» e tale «estensione [...] non va limitata al sistema parlamentare, secondo l'orientamento prevalente in passato, ma deve essere applicata a tutte le forme

significa che questo debba essere considerato un elemento costitutivo della forma di governo»¹⁵, essendo quest'ultima «una categoria giuridica che viene determinata dall'insieme delle norme giuridiche che regolano i rapporti fra gli organi costituzionali titolari di poteri politici»¹⁶. Notevole influenza sull'effettivo funzionamento della forma di governo presentano anche i sistemi elettorali, legislativamente disciplinati, che, pur essendo fattori giuridici rilevanti, non costituiscono comunque elementi strutturali costitutivi della stessa.

2. Elementi strutturali essenziali della forma di governo presidenziale classica

Come è noto, la maggior parte dei Paesi latinoamericani ha conquistato l'indipendenza dal dominio coloniale europeo nei primi decenni del XIX secolo. Le nuove costituzioni dovevano molto a quella di Cadice e ai testi costituzionali rivoluzionari francesi¹⁷, ma nella scelta della forma di governo il modello originario è stato quello statunitense¹⁸. L'influenza di questo modello è stata intensa nel XIX secolo¹⁹, ma poi i legislatori costituzionali dell'area latinoamericana hanno mostrato una crescente autonomia allontanandosi dallo stesso²⁰.

Se è vero che fin dai primi testi costituzionali adottati nell'area il principio della separazione dei poteri ha trovato espresso riconoscimento

di governo che conoscono più di una esperienza effettivamente realizzata (quindi almeno alla forma di governo presidenziale e semipresidenziale)».

¹⁵ M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *DPCE*, 2015, 1, 131, 139.

¹⁶ M. Volpi, *Il metodo nello studio*, cit., 139.

¹⁷ A. Colomer Viadel, *La revolución francesa, su declaración de derechos y el constitucionalismo iberoamericano*, in *Revista de Derecho Político*, 1991, núm. 34, 355, 357 ss.

¹⁸ Cfr. J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*, in *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 2007, vol. 8, 49, 63, secondo cui «los originales sistemas presidenciales de América Latina se inspiraron claramente en el de Estados Unidos». Analogamente cfr. L. Mezzetti, *L'America latina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, tomo I, Roma-Bari, nuova edizione 2014, 461, 469 e autori ivi citati. Tuttavia cfr. anche C.M. Villabella Armengol, *El dilema presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina. Apuntes sobre la realidad en el siglo XXI*, in *Estudios Constitucionales*, 2018, año 16, núm. 1, 15, 20, secondo cui Messico e Brasile, instaurando un regime monarchico, inizialmente non si ispirarono al modello statunitense. Per una ricostruzione del sistema presidenziale messicano a partire dalla prima Costituzione repubblicana del 1824 cfr. J. Carpizo, *Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución*, Arequipa (Perù), 2011. L'influenza del sistema presidenziale statunitense sulla forma di governo brasiliana ha inizio con la Costituzione del 1891, come ricorda R. Orrù, *Il «presidenzialismo di coalizione» brasiliano: dall'«abuso» all'«uso» dei decreti d'urgenza (medidas provisórias)?*, in *DPCE*, 2008, III, 1398, 1398.

¹⁹ T. Ginsburg, J.A. Cheibub, Z. Elkins, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, in 89 *Tex. L. Rev.* 1707, 1709 (2010).

²⁰ E. Mostacci, *Capitolo 6 L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni, S. Baldin (cur.), *Latinoamérica*, cit., 101, 103. Sostanzialmente nello stesso senso G.L. Negretto, *La reforma del presidencialismo en América Latina*, cit., 132-133.

formale, poi nella realtà politica è mancato l'equilibrio tra i diversi poteri con la conseguenza che quello esecutivo è risultato prevalente sugli altri²¹, a causa di vari fattori, quali la forte instabilità politica e quella economica nonché la circostanza che, conseguita l'indipendenza, non sarebbero nati veri Stati nazione, essendo le società solo un insieme di gruppi di interesse²². Da qui il fenomeno dei leader carismatici, i *caudillos*²³, la cui figura rappresenta la personalità del potere e che, essendo stata incarnata in primo luogo già da Bolivar, avrebbe preceduto l'introduzione del sistema presidenziale²⁴. Perciò non stupisce se poi nell'area latinoamericana i sistemi presidenziali hanno assunto natura plebiscitaria sotto l'influenza della Costituzione francese del 1848 e della successiva evoluzione del sistema costituzionale dopo il 1851 ad opera di Luigi Napoleone Bonaparte²⁵. Peraltro dalla Costituzione del 1848 deriva l'elezione popolare diretta del Presidente, a differenza dell'elezione formalmente indiretta di quello statunitense²⁶.

In effetti il modello originario statunitense è strutturalmente diverso²⁷, con la presenza al vertice dello Stato federale di due organi, il Congresso e il Presidente²⁸, posti in posizione di equilibrio²⁹ grazie a una rigida separazione dei poteri bilanciata però da un sistema di *checks and balances*, anche se in realtà fino a Franklin Delano Roosevelt, con l'eccezione

²¹ A. Lago Carballo, *Presidencialismo o parlamentarismo: una cuestión disputada*, in *Ius et veritas*, 1995, 5 (10), 21, 22. Cfr. altresì D. Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, Ciudad de México, III ed. 2018, 35, secondo cui il principio di separazione dei poteri, definito quale uno dei principi più importanti del costituzionalismo, è stato oggetto di distorsioni nella storia costituzionale latinoamericana. Cfr. poi G.L. Negretto, *Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina*, in *Revista Mexicana de Sociología*, 2003, vol. 665, núm. 1, 41, 41 ss., che all'inizio del XXI secolo propone per l'America latina una nuova visione della separazione di poteri, corredata non da freni e contrappesi quanto piuttosto da integrazione e cooperazione tra poteri.

²² J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial*, cit., 75 ss.

²³ K. Loewenstein, *La "Presidencia" fuera de los Estados Unidos (Estudio comparativo de instituciones políticas)* (traduzione spagnola di *The Presidency outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions*, in 11 *J. Politics* 447-496, 1949), in *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, 1949, núm. 5, 15, 21, ricordava che la separazione dei poteri, invece di dar luogo a un equilibrio stabile tra le parti, nella maggior parte dei Paesi dell'America latina produsse una sproporzione di poteri a favore del Presidente, dando luogo al fenomeno noto come *caudillismo*.

²⁴ J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial*, cit., 84.

²⁵ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo?*, in *DPCE online*, 2020, 3, 3683, 3684 e Idem, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?*, in *DPCE online*, 2017, 4, 887, 888.

²⁶ D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, cit., 36.

²⁷ T.E. Frosini, *Capitolo 5. Le forme di governo e i sistemi elettorali*, in Idem (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, II ed. 2019, 133, 136.

²⁸ Definito *President of the United States* e non Presidente della Repubblica, come ricorda A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995, 192.

²⁹ Cfr., tra i moltissimi, M. Comba, *Gli Stati Uniti d'America*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, tomo I, cit., 76, 87-88; A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, specie 156 ss.; G. D'Ignazio (cur.), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Milano, 2020 (specie A. Buratti, *Capitolo III. Disegno, evoluzione ed interpretazione dei checks and balances nella Costituzione americana*, 52, 52 ss.); C. Martinelli, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi presidenziali maturi*, cit., 38 ss.

di alcuni Presidenti, la dinamica dei rapporti tra i due organi aveva visto una certa prevalenza del primo sul secondo, mentre da Roosevelt in poi la situazione si è tendenzialmente ribaltata³⁰.

Le caratteristiche peculiari del modello presidenziale classico, identificato appunto nella forma di governo statunitense, secondo autorevole dottrina³¹ sono le seguenti: innanzitutto vi è un Presidente contemporaneamente Capo dello Stato e di Governo, mentre manca un organo collegiale formato dai singoli Ministri, che sono meri collaboratori e consiglieri del Presidente senza autonoma autorità politica; in secondo luogo un siffatto Capo dello Stato è eletto a suffragio universale diretto, risultato che negli Stati Uniti si configura pur mediante la formale interposizione dei cd. grandi elettori, con la conseguenza che esso presenta la stessa legittimazione popolare del Parlamento ed è formalmente sul suo stesso piano, anche se la rappresentanza parlamentare è frazionata in una molteplicità di individui mentre quella presidenziale è concentrata in uno solo; in terzo luogo, rispetto al regime parlamentare, vi è una più rigida separazione tra i poteri, dato che il Parlamento non può sfiduciare l'Esecutivo e il Presidente non può sciogliere le Camere.

La qualifica “presidenziale” fu attribuita al sistema statunitense, in contrapposizione al modello parlamentare britannico, per la prima volta nella seconda metà del XIX secolo da Walter Bagehot³².

³⁰ Cfr. M. Comba, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit., 11-12. Cfr. poi M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, IX ed. 2025, 178, che, nel sottolineare le diverse fasi di prevalenza del Congresso e del Presidente, ricorda che a partire da Franklin Delano Roosevelt si è assistito al passaggio dalla fase di *Congressional Government* (espressione derivante dal titolo di un famoso libro scritto alla fine del XIX secolo dal futuro Presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson) alla nuova fase di *Presidential Government*. Cfr. anche A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee* (titolo originale *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 1999, 2012), Bologna, II ed. 2014, 144, secondo cui «negli Stati Uniti la separazione dei poteri ha solitamente significato anche un equilibrio di massima tra presidente e Congresso» sebbene vi siano stati nel corso del tempo «cambiamenti sostanziali», tanto che «Woodrow Wilson condannò l'onnipotenza del Congresso, affermando che il presidenzialismo americano avrebbe dovuto in realtà essere chiamato [...] un “governo congressionale”», mentre altri hanno sottolineato fasi di presidenza imperiale che hanno avuto la tendenza «a mettere in ombra il Congresso». Cfr. inoltre S. M. Griffin, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica* (titolo originale *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, 1996), Bologna, 2003, 78: «il potere e il prestigio della presidenza vennero notevolmente esaltati dall'autorità di Roosevelt durante la grande depressione. La presidenza divenne un organo costituzionale nuovo, dando al presidente la possibilità di eludere la separazione dei poteri e di diventare il capo del governo federale, se non dell'intera nazione». Nondimeno il Presidente statunitense è tutt'altro che onnipotente e non è certo un «monarca repubblicano», come ricorda L. Stroppiana, *Stati Uniti*, Bologna, III ed. 2021, 101. La letteratura sulla Presidenza degli Stati Uniti è immensa e non è possibile in questa sede darne conto. Un testo classico sul tema è E.S. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, I ed. 1940.

³¹ M. Duverger, *I sistemi politici* (titolo originale *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, 1955), Roma-Bari, 1978, 155-156.

³² W. Bagehot, *La costituzione inglese* (titolo originale *The English Constitution*, 1867), Bologna, 1995, 56.

3. Originalità del modello latinoamericano o deformazione di quello statunitense?

Nondimeno vale ricordare che «*los tipos ideales como tales no existen en forma pura*»³³, sicché si manifesta sempre una divaricazione tra teoria astratta e realtà concreta³⁴.

Ciononostante a lungo l'identificazione della forma di governo presidenziale sostanzialmente con quella statunitense, che pure ne rappresenta indubbiamente l'archetipo, potrebbe aver contribuito a influenzare negativamente i giudizi espressi sulle sue varianti.

In tal modo si è fatto riferimento alla forma di governo adottata dai Paesi dell'America latina come ad una «deformazione» della forma di governo presidenziale classica caratterizzata dal costante sbilanciamento dei poteri a favore del Presidente, sicché «l'indebolimento dei poteri parlamentari» e «l'ipertrofia di quelli presidenziali» hanno fatto sì che la democrazia liberale si trovasse nell'impossibilità di funzionare³⁵. Tali osservazioni sono state formulate sulla scorta della precisazione che in epoche diverse della loro storia i Paesi dell'area latinoamericana hanno oscillato tra dittature mascherate da forme di governo presidenziale, semi-dittature e infine presidenzialismo, ritenuto più vicino alla democrazia rispetto alle prime due esperienze richiamate, con la celebrazione di periodiche elezioni popolari presidenziali e parlamentari, queste ultime di importanza secondaria rispetto alle prime³⁶.

Si è inoltre rilevato che il trapianto della forma di governo statunitense in un contesto differente quale quello dell'America latina, caratterizzato da squilibri economici, da un sistema politico con partiti ideologizzati, da peculiari condizioni sociali, ha dato vita ad esperienze costituzionali «degenerative», con l'assunzione da parte del Capo dello Stato di un ruolo di una netta prevalenza, con un Parlamento debole e un ruolo marcato delle forze armate ridimensionato solo nell'ultimo ventennio³⁷.

Spicca l'influenza negativa del differente elemento sociale nell'autorevole dottrina secondo cui quello statunitense è «il modello più tipico di regime presidenziale», imitato in America latina «con scarso successo», in quanto «una data struttura costituzionale funziona in maniera soddisfacente solo se fondata su una struttura sociale ad essa adeguata»³⁸. Peraltro, per via dell'asserita degenerazione determinatasi trapiantando il

³³ D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1991, núm. 74, 43, 45, ripubblicato in D. Nohlen, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Ciudad de México, 1999, cap. 2, 28.

³⁴ G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994, 171: «In quanto ideal-tipi, le figure delle forme di stato e di governo, costruite dalla comparazione giuridica, non troveranno praticamente mai un totale e perfetto riscontro nelle singole fattispecie storiche di ordinamenti che pure, nell'insieme, alle varie figure sono rapportabili».

³⁵ M. Duverger, *I sistemi politici*, cit., 157, da cui sono tratte le parole tra virgolette.

³⁶ *Ivi*, 158.

³⁷ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, Torino, II ed. 2024, 297.

³⁸ C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Milano, 1973, 301.

modello statunitense, quello latinoamericano è spesso identificato con l'espressione «governo presidenzialista»³⁹.

Nondimeno c'è stato anche chi, non qualificando il sistema affermatosi in area latinoamericana come una forma di governo diversa da quella statunitense, ha sminuito le differenze⁴⁰ e chi invece, pur riconoscendo l'ispirazione statunitense, ha preso atto dell'esistenza di caratteristiche differenti rispetto al modello originale⁴¹.

In realtà molto frequente è la rivendicazione dell'originalità del modello di forma di governo presente nell'area. Infatti in proposito si è osservato che le repubbliche latinoamericane sorte dalle guerre di indipendenza adottarono il modello statunitense adattandolo al contesto regionale e locale⁴², tanto che «*los originales sistemas presidenciales en América Latina nunca fueron una copia exacta del norteamericano*»⁴³. Fin dall'inizio la creazione di Presidenti molto forti⁴⁴, in presenza anche dell'istituto dello stato di assedio⁴⁵, sbilanciò a favore dell'Esecutivo l'equilibrio tra i poteri dello Stato, con una centralizzazione che si affermò perfino nei Paesi che si

³⁹ Cfr. tra gli altri A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, tomo II, Roma-Bari, 2014, 835, 856; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Milano, XI ed. 2022, 493.

⁴⁰ L. Sánchez Agesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, 7ª ed. 1980, 247.

⁴¹ R. Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Ciudad de México, 2020, 27.

⁴² A. Garcé, *Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX*, in *Rev. esp. cienc. polít.* 2017, núm. 44, 13, 14; K. Weyland, *Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas*, in *ALH*, 2011, vol. 57, 117, 127.

⁴³ J. Carpizo, *En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in *Revista de Derecho Político*, 2009, núm. 75-76, 329, 332. Nello stesso senso cfr. anche H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, in *Estudios Constitucionales*, 2017, año 15, núm. 2, 15, 17.

⁴⁴ Cfr., tra gli altri, A. Garcé, *Hacia una teoría ideacional*, cit., 25: «*la adaptación del paradigma presidencialista en América Latina y el Caribe no respetó un aspecto esencial del modelo importado. El paradigma de Filadelfia priorizaba conjurar el riesgo de la tiranía. Con ese fin se esforzó por limitar severamente el poder del presidente. Los presidencialismos latinoamericanos tomaron el camino exactamente opuesto*»; G. Negretto, *Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)*, in *Rev. Latinoam. Polit. Comp.*, 2013, núm. 7, 127, 128-129: «*La mayoría de las nuevas repúblicas crearon un cargo presidencial mucho más poderoso que el de su contraparte en los Estados Unidos. En el área de gobierno, la mayoría de las constituciones concedía al presidente el poder de nombrar unilateralmente a los ministros del gabinete, altos funcionarios administrativos, y cargos ejecutivos a nivel local; así como le otorgaba iniciativa y control sobre la intervención del ejército en conflictos internos o externos. En materia de legislación, la mayoría de los presidentes recibió autoridad formal para presentar proyectos de ley en el congreso, además de la iniciativa exclusiva referente al presupuesto nacional, y la facultad de convocar al congreso a sesiones extraordinarias para deliberar sobre asuntos propuestos por el presidente. Por último, un presidente típico en Hispanoamérica disfrutaba de poderes de emergencia discrecionales*»; J. Chalco Salgado, *Hiperpresidencialismo: hacia el blindaje presidencial*, in *Cálamo. Revista de Estudios Jurídicos*, 2016, núm. 6, 76, 79: «*hay que aclarar que en Latinoamérica las competencias entorno al presidente siempre fueron mayores e incluso exacerbadas frente al presidencialismo originario*».

⁴⁵ P.W. Drake, *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*, Stanford, 2009, 29-30.

erano dotati di strutture federali⁴⁶. A tal proposito, nel valutare il ruolo rilevante assunto dal Presidente nel sistema politico delle repubbliche latinoamericane, sembrerebbe si debba tenere conto che lì non si è radicato quel freno al centralismo che nel sistema statunitense è costituito da un forte federalismo⁴⁷, la cui presenza renderebbe di conseguenza meno efficace la comparazione⁴⁸, anche se questo discorso potrebbe in prospettiva forse dover essere riconsiderato grazie allo sviluppo, negli anni più recenti, di nuove forme di decentramento territoriale, frutto di una mescolanza di «tendenze centrifughe e centripete»⁴⁹, che sfuggono alla classica divisione tra Stato unitario e Stato federale⁵⁰. Altri, in relazione al presidenzialismo e al federalismo, si sono limitati ad osservare i diversi risultati generati dall'introduzione di istituzioni provenienti da modelli stranieri in una cultura differente⁵¹.

Autorevole dottrina italiana ha risolto positivamente la questione se la forma di governo dei Paesi latinoamericani sia stata fin dal principio peculiare, rifiutando così l'idea di una mera riproduzione scorretta del modello classico statunitense⁵². Ciò è in linea con la riflessione che il diritto latinoamericano nel suo insieme presenta caratteri di originalità⁵³ tali da

⁴⁶ H. Wiarda, *The Soul of Latin America. The Cultural and Political Tradition*, New Haven and London, 2001, 128 ss.; F. Safford, *Política, ideología y sociedad*, in L. Bethell (ed.), *Historia de América Latina. 6. América Latina independiente, 1820-1870*, Barcelona, 1991, 52.

⁴⁷ S. Gambino, *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?*, in *DPCE online*, 2020, 3, 4021, 4032: «mentre nel costituzionalismo nord-americano, il Presidente registra i controllimiti costituiti dalle competenze degli Stati federati, al contrario, nei Paesi dell'America Latina siamo in presenza di un fortissimo centralismo politico accompagnato dallo stesso centralismo amministrativo».

⁴⁸ D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, cit., in *Revista de Estudios Políticos*, cit., 47, ripubblicato in D. Nohlen, *Sistema de gobierno*, cit., cap. 2, 31.

⁴⁹ G. Pavani, *Capitolo 4 Stato unitario e Stato federale in America latina: due categorie in evoluzione*, in S. Bagni, S. Baldin (cur.), *Latinoamérica*, cit., 63, 66.

⁵⁰ Ivi, 76.

⁵¹ G. Rolla, *La evolución del constitucionalismo en América latina y la originalidad de las experiencias de justicia constitucional*, in *AIJC*, 2012, núm. 16, 329, 332.

⁵² G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 65 (ricordato anche da A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 857 nonché da S. Gambino, *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane*, cit., 4028), che, sulla scorta degli studi di E. Rozo Acuña, ha sostenuto che il presidenzialismo latinoamericano, recezione apparente del modello statunitense, costituirebbe invece la nuova vita di un crittotipo, visto che il vero precedente andrebbe riscontrato in un istituto dell'antico diritto coloniale pre-costituzionale. Concordemente: R. Iannaccone, *Una proposta metodologica per un primo approccio ad uno studio costituzional-comparativo dell'America Latina*, in *DPCE online*, 2024, 3, 2037, 2041; M. Zinzi, *Presidentialism and Parliamentary System in Latin America. Considerations on a Balance to Be Defined*, in *5 ItaLJ No. 1* (2019), 237, 240.

⁵³ Interrogarsi su originalità e unità del diritto latinoamericano era già stato considerato di grande importanza da J. M. Castán Vázquez, *El sistema jurídico iberoamericano*, in *Revista de estudios políticos*, 1968, núm. 157, 209, 209: «Si el Derecho es vida, y si el jurista debe apoyarse fundamentalmente en la realidad, ante el hecho de la existencia de una veintena de Estados con sus regímenes jurídicos propios, en un mismo continente y con una misma lengua, el jurista — y de modo especial el comparatista — no puede por menos de preguntarse si aquellos regímenes responden a concepciones jurídicas comunes y si, por encima de sus diferencias,

doversi sottrarre alla dicotomia *common law* – *civil law*⁵⁴, sicché sarebbe una prospettiva errata «presentare l'esperienza costituzionale» dell'area «come una versione incompleta» e «degenerata» del sistema statunitense⁵⁵. Peraltro, seguendo ancora tale prospettiva, neppure il federalismo latinoamericano, a cui si è fatto poc'anzi riferimento, troverebbe il suo unico fondamento nel modello statunitense, poiché deriverebbe «da un modello storico, già idealmente e praticamente diffuso»⁵⁶.

Si è dubitato infine che fosse una «eccessiva semplificazione» continuare a ipotizzare uno scenario di «errore di recezione» o «devianza» rispetto alla forma di governo statunitense per l'esperienza latinoamericana, dato il lungo tempo trascorso dall'indipendenza dei Paesi dell'area⁵⁷. Tale dubbio sembrerebbe prescindere dalla questione dell'origine autoctona o derivata del modello latinoamericano e quindi permarrebbe anche senza negare un'influenza iniziale di quello statunitense.

4. Fattori di criticità dell'esperienza latinoamericana

Nelle forme di governo presidenziali, caratterizzate da una separazione di poteri tendenzialmente rigida, determinante per evitare la paralisi del sistema è la disponibilità a cooperare da parte dei partiti politici e delle persone che ricoprono cariche istituzionali, anche se nelle democrazie non del tutto consolidate quando la mediazione risulta difficoltosa o impossibile è alto il rischio di degenerazione autoritaria⁵⁸. Questo è proprio ciò che è accaduto spesso in America latina, dove è piuttosto comune la circostanza che, quando un Presidente durante il suo mandato perde l'appoggio nell'elettorato e in Parlamento, si crea una situazione di polarizzazione che

integran una unidad superior, es decir, un «sistema jurídico» propio o una «familia de Derechos». Secondo A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, III ed. 2025, 192, il diritto latinoamericano ha senz'altro un'identità autonoma e «la principale contrapposizione tra diritto occidentale e diritto latinoamericano si gioca sul terreno dei valori in funzione dei quali si comprime la sfera individuale: il funzionamento del mercato nel primo caso e l'armonia tra le persone e tra queste e la natura nel secondo caso».

⁵⁴ G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, cit., 53 ss.

⁵⁵ *Ivi*, 63.

⁵⁶ *Ivi*, 66-67. Cfr. anche F. Fernández Segado, *Il federalismo in America latina*, in *DPCE*, 2002, III, 963, 965: «l'adozione del modello federale non costituisce una mera mimesi del sistema nordamericano». Questa non può essere la sede per approfondire un simile tema, ma ciò certamente non esclude l'indubbia influenza del testo costituzionale statunitense. Un esempio in proposito è ricordato da C. Bologna, *STATO FEDERALE E "NATIONAL INTEREST". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, 26-27, secondo cui nella Costituzione statunitense in relazione alla possibilità di rendere flessibile il riparto di competenze tra centro e periferia vengono in rilievo i cd. poteri impliciti ed in particolare la *necessary and proper clause* di cui all'articolo I, sezione 8, ultimo comma (in base alla quale il Congresso degli Stati Uniti può adottare tutte le leggi «necessarie e opportune» per l'esercizio dei poteri enumerati nel testo costituzionale), con l'annotazione che tale clausola è presente con una formulazione equivalente anche nella Costituzione messicana (attualmente nell'articolo 73 XXXII).

⁵⁷ S. Bagni, *Presidenzialismo e presidenzialismi: è forse l'ora di un cambio di prospettiva? Spunti di riflessione dal recente caso di vacanza presidenziale in Perù*, in *DPCE*, 2021, 2, 509, 511.

⁵⁸ A. Barbera, C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, Bologna, 1997, 60.

sfocia in crisi del sistema democratico e derive autoritarie⁵⁹. Ciò sembra dovuto al fatto che i sistemi politici dell'area non sono incentrati sul bipartitismo tipico del modello statunitense⁶⁰, ma su un multipartitismo che rende difficile per i Presidenti il dialogo con i Parlamenti, sicché è agevole che si determinino situazioni di stallo a cui i Presidenti reagiscono ampliando i loro poteri e abusandone⁶¹.

La diffusa debolezza e carente istituzionalizzazione dei partiti politici dell'area pare dovuta all'eredità lasciata dalle passate esperienze autoritarie⁶². I sistemi elettorali poi non aiutano, dato che, sottoposti a frequenti riforme, quelli adottati per le elezioni delle assemblee parlamentari in genere prediligono la rappresentatività alla governabilità, sicché modello predominante risulta essere il sistema proporzionale con liste chiuse e bloccate⁶³. Sebbene tale quadro accomuni per lo più i vari Paesi dell'area, si è osservato che qualche differenza può emergere a causa delle leggi elettorali e della maggiore o minore polarizzazione ideologica dei partiti politici, dato che il controllo delle maggioranze nelle assemblee parlamentari, necessario a garantire stabilità dell'azione governativa, dipende anche da tali fattori⁶⁴.

Alla tradizionale fragilità dei partiti politici si abbina la forte personalizzazione impressa dalla figura dei Presidenti. Da qui breve è il passo al fenomeno deterioro del populismo⁶⁵, che è tra le caratteristiche odierne dei sistemi politici latinoamericani⁶⁶.

⁵⁹ H. Nogueira Alcalá, *Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional*, in *Bol. Mex. Der. Comp.*, 2008, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, 711, 738.

⁶⁰ Ciò non significa che negli Stati Uniti sia rara una dissonanza, che sfocia a volte in una forte contrapposizione, tra Presidente e Congresso, le cui cause ultime vanno forse ricercate nelle caratteristiche del sistema bipartitico statunitense, che, secondo P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 3. Il sistema statunitense*, Milano, VII ed. 1997, 142, sono lo «splitting vote», cioè «la divisione del suffragio, per le varie cariche pubbliche, tra candidati dell'uno e dell'altro partito, in occasione della medesima tornata elettorale», «il voto alternativo, in tempi successivi, per l'uno o l'altro movimento», «la possibilità di scelta di collaboratori del partito opposto» nonché «il passaggio da un partito all'altro».

⁶¹ Cfr. sul punto anche S. Gambino, *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane*, cit., 4034.

⁶² L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, cit., 101.

⁶³ L. Mezzetti, *I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive*, in *DPCE online*, 2023, 1, 799, 805.

⁶⁴ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, cit., 103.

⁶⁵ Sul concetto di populismo, con ampia bibliografia sul tema, cfr. T. Fenucci, *Riflessioni sul populismo*, in *federalismi.it*, 2019, 14 e Idem, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, 2021, 86 ss.

⁶⁶ A. Somma, *Il diritto latinoamericano tra svolta a sinistra e persistenza dei modelli neoliberali*, in *DPCE*, 2018, 1, 57, 75. Cfr. anche E. Ceccherini, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in *DPCE online*, 2020, 3, 4057, 4073 ss. In senso critico S. Bagni, G. Pavani, *Leggere le categorie giuridiche del costituzionalismo e della democrazia attraverso le recenti vicende istituzionali dell'America latina*, in *DPCE online*, 2024, 1, Editoriale, I, XIX, secondo cui risulta «problematico» inquadrare giuridicamente il populismo nelle categorie costituzionali.

Poi in passato si metteva in evidenza che il peso preponderante del Presidente, più che ai poteri attribuiti dalle norme giuridiche, era dovuto piuttosto a una serie di «fattori ambientali», come «il basso livello sociale, il diffuso analfabetismo, la debolezza ed il carattere meramente personalistico dei partiti, l'atteggiamento per lunghi decenni conservatore del clero»⁶⁷.

Tuttavia forse oggi le ragioni del perdurante insuccesso del sistema presidenziale in America latina andrebbero cercate in primo luogo nelle deviazioni subite rispetto al modello teorico⁶⁸, o magari, se si vuol utilizzare un'espressione più neutra che però non cambia la sostanza della questione, nelle varianti originali di volta in volta adottate. Il contributo di fattori esogeni, quali la natura del sistema dei partiti politici e nel caso di specie la loro diffusa debolezza⁶⁹, una cultura politica che favorisce la personalizzazione del potere⁷⁰, ritardi nello sviluppo economico e altri ancora, è tutt'altro che irrilevante, ma non deve essere ingigantito fino al punto da far sparire o quasi dall'analisi la disciplina costituzionale relativa agli organi di indirizzo politico dello Stato, la cui importanza resta invece fondamentale perché essa determina la direzione di sviluppo del sistema politico-costituzionale⁷¹. In estrema sintesi, se il quadro normativo costituzionale dovesse essere ritenuto viziato da soluzioni che già sul piano teorico apparissero foriere di sbilanciamenti, non sarebbe logico ritenere che le pur influenti ragioni extragiuridiche siano le principali, se non proprio le sole, responsabili dell'inefficienza del sistema di governo che ne risulta.

Nondimeno non bisogna dimenticare che il tema della forma di governo non può dissociarsi completamente da quello della forma di Stato⁷².

⁶⁷ P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di Stato" e le "forme di governo" le costituzioni moderne*, Milano, VI ed. 1988, 168.

⁶⁸ M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 169.

⁶⁹ La natura frequentemente frammentata e ideologizzata del sistema dei partiti politici accomuna il contesto latinoamericano differenziandolo da quello statunitense. Sul punto vale richiamare G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera (cur.), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, Bologna, V ed. 1997, 55, secondo cui «sono usualmente bipartitiche le società più integrate, che riflettono esemplarmente tale loro qualità proprio nei processi di assestamento del sistema partitico». In America latina le difficoltà del sistema dei partiti avrebbero radici sociologiche, come ricordato da C. Rossano, *Partiti e parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, 221, che, citando un noto volume di Jacques Lambert sull'America latina, dietro la debolezza del sistema dei partiti politici dell'area coglieva la presenza di gruppi di interessi particolari in azione per perpetuare notevoli posizioni di potere in spregio alla maggioranza della popolazione.

⁷⁰ H. Nogueira-Alcalá, *El Presidencialismo*, cit., 88 ss.; Idem, *I regimi presidenziali dell'America latina*, in *Quad. cost.*, 1988, 3, 491, 494; Idem, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina*, cit., 21, secondo cui la preponderanza del Presidente in America latina dipende da diversi fattori, tra i quali la tendenza alla personalizzazione del suo potere, un certo grado di immaturità politica popolare, corruzione e favori elettorali nei confronti dei parlamentari ad opera del Presidente nonché la concessione a quest'ultimo di poteri di cui l'omologo statunitense non dispone.

⁷¹ M. Volpi, *Il metodo nello studio*, cit., 139, secondo cui, se certamente il sistema dei partiti influenza il modo in cui la forma di governo funziona, è anche vero che «la stessa conformazione del sistema politico può essere plasmata dal modo in cui sono istituiti e regolati gli organi supremi dello Stato» (l'autore trae le parole tra virgolette a sua volta da G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2006, 22).

⁷² C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., 3.

Al di là delle previsioni dei testi costituzionali, si è osservato che si deve tenere conto, oltre che della natura del sistema dei partiti politici, dell'assenza o scarsa frequenza di uno stabile funzionamento democratico delle istituzioni repubblicane nell'area latinoamericana, condizione quest'ultima che assieme ad altri elementi, quali la marginalizzazione di ampi settori della società, ha favorito l'affermarsi di un regime presidenzialista imperniato sulla figura di un Capo dello Stato attore centrale di un sistema privo di equilibrio tra i poteri⁷³. Ciò spiega perché lo strutturale sbilanciamento di poteri a favore del Presidente⁷⁴, titolare del Potere Esecutivo e di ampi poteri legislativi e di natura straordinaria, ha fatto ritenere caratteristica dei Paesi dell'America latina la figura di Presidenti «tendenzialmente dittatoriali» anche se non apertamente contrari al valore della democrazia⁷⁵ e denominare l'esperienza di governo latinoamericana con una serie di etichette deteriori, tra le quali quella di «cesarismo rappresentativo»⁷⁶.

Vari Paesi dell'area hanno sperimentato dittature militari già negli anni trenta del XX secolo e un numero ancora maggiore degli stessi, anche quale effetto della situazione internazionale caratterizzata dalla cd. guerra fredda, ha subito analoga esperienza dopo la seconda guerra mondiale e particolarmente negli anni sessanta e settanta⁷⁷. Nel corso dei successivi anni ottanta il graduale ripristino di regimi costituzionali non ha comunque impedito, nel lungo periodo e a seguito di alterne vicende, il riprodursi di deficit democratici, pur non mancando qualche esempio virtuoso in cui,

⁷³ E. Bernalles Ballesteros, *Crítica al presidencialismo en América Latina*, in *Araucaria*, 1999, vol. 1, núm. 2, 155, 160.

⁷⁴ R. Gargarella, *La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo*, in *Nueva Sociedad*, 2015, núm. 257, 96, 106: «es recurrente (aunque no sea un hecho necesario) en la historia latinoamericana el intento del Poder Ejecutivo de expandir su propio poder a costa de los otros poderes».

⁷⁵ In tal senso C. Esposito, *Voce Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 224, 230 ss. Cfr. anche S.N. Eisenstadt, *Paradoxi della democrazia. Verso democrazie illiberali?* (titolo originale *Paradoxes of Democracy*, 1999), Bologna, 2002, 139, secondo cui «in molti paesi si è sviluppata la tendenza generale verso una forma democratica dove, malgrado si tengano le elezioni, non sono rispettate le garanzie di libertà e legalità delle istituzioni e della società. Questo fenomeno è visibile nei paesi dell'America latina».

⁷⁶ Per questa espressione cfr. H. Nogueira Alcalá, *I regimi presidenziali dell'America latina*, cit., 494. Altre espressioni sono ricordate da E. Ceccherini, *Le democrazie incerte in America Latina*, cit., 4063.

⁷⁷ Secondo C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, II ed. 2009, 323, nel 1975 tutti i Paesi dell'America centro-meridionale erano sottoposti a dittature, tranne Costa Rica, Colombia e Venezuela. Nel contesto latinoamericano peculiare è stata l'esperienza della cd. dittatura perfetta in Messico, caratterizzata dall'egemonia del Partito Rivoluzionario Istituzionale, fondato nel 1929 con il nome di Partito Nazionale Rivoluzionario e rimasto al potere da allora fino al 2000 (I. Spigno, *Il presidenzialismo in Messico: dalla "dittatura perfetta" alla "quarta trasformazione"*, in *DPCE online*, 2023, 1, 889, 897-898), che dopo la seconda guerra mondiale ha espresso in prevalenza Presidenti della Repubblica non militari. Poi, pur tra i dubbi sui possibili futuri sviluppi della situazione, si è osservato che in Messico la democratizzazione si è sviluppata soprattutto attraverso modifiche delle leggi elettorali: R. Iannaccone, *Un altro presidenzialismo. Studio comparativo sulla forma di governo latinoamericana a partire dai casi messicano e cileno*, Torino, 2025, 119.

conseguito un certo equilibrio tra assemblee legislative e Presidente, la forma di governo ha funzionato bene⁷⁸.

Il peso dei Presidenti latinoamericani nei rispettivi sistemi politici tradizionalmente è comunque molto più marcato di quello che il Presidente statunitense ha nel suo sistema, mancando o difettando nei primi i *checks and balances* tipici del secondo, a quanto si è osservato a causa di tre elementi comuni a tutte le declinazioni del presidenzialismo latinoamericano, costituiti dalla legittimazione della carica presidenziale dal popolo indipendentemente dal Parlamento, dalla vastità dei poteri presidenziali e dalla mancanza di un adeguato controllo istituzionale⁷⁹.

Allo scopo di cercare di attenuare i poteri presidenziali nei sistemi latinoamericani si sta rafforzando la tendenza all'introduzione di strumenti tipici del sistema parlamentare⁸⁰, quali un organo collegiale governativo posto in posizione di formale autonomia⁸¹, forme di censura o di mancanza di fiducia nei confronti del Gabinetto ministeriale nel suo insieme o dei singoli Ministri, a cui poi in casi particolari si aggiunge lo scioglimento presidenziale anticipato del Parlamento⁸².

Certamente i Paesi dell'America latina, con la già ricordata assegnazione al Presidente di poteri notevolmente più estesi rispetto al modello classico statunitense⁸³, non ne hanno mai goduto la medesima stabilità⁸⁴.

Vari studiosi hanno messo in relazione i problemi della democrazia latinoamericana con il presidenzialismo⁸⁵, altri invece più che alla forma di

⁷⁸ Questo potrebbe essere il caso di Costa Rica (che tuttavia non ha subito affatto un'involuzione autoritaria nella seconda parte del XX secolo) e Uruguay; in proposito cfr. E. Mostacci, *Capitolo 6 L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano*, cit., 116 e anche V. Alarcón Olguín, *El presidencialismo latinoamericano y la problemática de los gobiernos eficaces en América Latina*, in F. Freidenberg (ed.), *Reformas electorales en América Latina*, Ciudad de México, 2022, 231, 248.

⁷⁹ L. Mezzetti, *I presidenzialismi latinoamericani*, cit., 801; Idem, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, cit., 112-113. In entrambi i casi l'autore richiama in proposito M.D. Serrafro, *Presidencialismo y Reforma Política en América Latina*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, núm. 8, 195, 206. La presenza di tali elementi comuni è ricordata anche in L. Mezzetti, *L'America latina*, cit., 470.

⁸⁰ In verità già dalla terza decade del XIX secolo su influenza inglese in vari Paesi latinoamericani furono introdotti elementi propri del sistema parlamentare, come ricorda Jorge Carpizo citato da L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, cit., 93 e Idem, *América Latina como categoría y objeto de comparación (Coordenadas metodológicas para el estudio comparado de los sistemas jurídicos latinoamericanos)*, cit., 184.

⁸¹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, Torino, II ed. 2024, 297.

⁸² J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial*, cit., 56.

⁸³ R. Uprimny, *The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges*, in 89 *Texas Law Review* 1587, 1598 (2011).

⁸⁴ C.M. Villabella Armengol, *El dilema presidencialismo vs. parlamentarismo*, cit., 20.

⁸⁵ Cfr. ad esempio J.J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, in 1 (1) *Journal of Democracy* 51, 51 ss. (1990), che, in una serie di scritti successivi richiamati e commentati più avanti, riprende e amplia le sue critiche al presidenzialismo. Il giudizio drasticamente negativo di Linz sul presidenzialismo e sul suo difficile rapporto con la democrazia è sintetizzato da D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, cit., in *Revista de Estudios Políticos*, cit., 50, ripubblicato in D. Nohlen, *Sistema de gobierno*, cit., cap. 2, 37: «Parece completo el

governo hanno fatto riferimento in tutto o in parte a fattori esogeni, quali la cultura politica e l'economia⁸⁶, l'interazione della cultura politica immatura con disegni istituzionali squilibrati⁸⁷, la polarizzazione ideologica delle società dell'area e l'ingerenza statunitense⁸⁸ o l'esistenza di una pluralità di

*juicio de Juan J. Linz sobre el presidencialismo latino-americano: es responsable del desplome de las democracias (época preautoritaria), hace difícil la redemocratización (época autoritaria), no puede consolidar las nuevas democracias (época posautoritaria)»; tuttavia l'analisi di Linz non è condivisa da Nohlen, che infatti subito dopo osserva che «Paradójicamente, la crítica al presidencialismo se basa más en su imagen que en su cabal análisis». Cfr. poi S. Mainwaring, M. S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of Debate*, in Idem (ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, 12, 12 ss., che osservavano che la maggioranza degli studiosi negli anni immediatamente precedenti aveva messo la forma di governo presidenziale in correlazione con i problemi della democrazia in America latina, anche se tale rilievo era accompagnato dal dissenso verso parte delle critiche mosse in tal senso. Cfr. inoltre S. Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, in 26 (2) *Comparative Political Studies* 198, 207 ss. (1993) e Idem, *Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1995, núm. 88, 115, 124 ss., che da una parte conveniva sull'osservazione fatta da molti studiosi che il presidenzialismo è solitamente meno favorevole alla democrazia e dall'altra affermava che in America latina all'instabilità democratica avevano contribuito molteplici fattori, negando così un ruolo determinante in tal senso per il sistema di governo.*

⁸⁶ J.F. Flórez Ruiz, *Parlamentarismo vs. Presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina*, in *Revista Panameña de política*, 2011, núm. 11, 25, 34; Idem, *Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina*, in *Revista Derecho del Estado*, 2010, núm. 25, 135, 144.

⁸⁷ M.D. Serrafro, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, cit., specie 179 e 186.

⁸⁸ E. Mostacci, *Capitolo 6 L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano*, cit., 106. Per quanto concerne l'innegabile ingerenza statunitense nell'area cfr. anche A. Mastromarino, *L'integrazione regionale dell'America Latina: lo sguardo del costituzionalista sul cono d'ombra della dottrina Monroe*, in *DPCE online*, 2024, 2, 1307, 1315, secondo cui è difficile stabilire se «le condizioni politico-costituzionali di precarietà e instabilità dell'area [...] costituiscano un presupposto o una conseguenza del rapporto di subordinazione rispetto agli USA». Fin dal principio gli Stati Uniti esercitarono la propria influenza in America latina, come ricordato da G. Rolla, *L'indipendenza del Messico e il contrastato rapporto con gli Stati Uniti d'America. Influenze costituzionali e contrasti geopolitici*, ivi, 1293, 1301, secondo cui «per un verso, il governo nordamericano valutò favorevolmente l'indipendenza acquisita dalle ex colonie del continente, per un altro verso, contrastò i tentativi che i nuovi ordinamenti sovrani fecero per dar vita a forme di Unione sovranazionale e di integrazione tra i territori che avevano fatto parte dell'Impero spagnolo». In proposito cfr. anche M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti – Dalle prime colonie ai giorni nostri* (titolo originale *The Limits of Liberty – American History 1607-1992*, 1983 e 1995 Oxford University Press), Milano, 2005, 147. L'ingerenza statunitense nell'area continua tuttora e di recente si è manifestata sia tramite iniziative militari che economico-finanziarie. Un esempio del primo tipo è l'operazione militare lampo che ha condotto alla cattura del Presidente del Venezuela Nicolás Maduro il 3 gennaio 2026. Un esempio del secondo tipo è la promessa di quaranta miliardi di dollari di aiuti finanziari all'Argentina, condizionata alla vittoria dello schieramento politico a sostegno del Presidente in carica Javier Milei, fatta dal Presidente degli Stati Uniti Donald Trump nell'imminenza delle elezioni del 26 ottobre 2025 per il rinnovo di metà dei membri della Camera dei deputati e di un terzo di quelli del Senato (elezione di *mid-term* secondo la nota espressione usata negli Stati Uniti), voto da cui è scaturita la

fattori «di natura economica, politico-sociale, culturale ed anche giuridica» legati alla storia travagliata dell'area⁸⁹.

Un'altra tipica criticità dei sistemi latinoamericani è la circostanza che, per far fronte a crisi politiche gravi, i Presidenti reagiscono proponendo la convocazione di un'assemblea costituente⁹⁰.

5. Presidenzialismo o parlamentarismo?

Nondimeno la consapevolezza dell'esistenza di tali difetti non ha indotto i Paesi latinoamericani ad abbracciare il regime parlamentare.

In merito bisogna ricordare che a partire dalla metà degli anni ottanta del XX secolo in America latina si diffuse un dibattito sul modello da preferire, se presidenziale o parlamentare⁹¹, dilemma considerato poi da molti superato tenendo conto che in realtà esisterebbero nell'area vari tipi di modelli presidenziali⁹². Chi preferiva il parlamentarismo al

vittoria del raggruppamento che sostiene Milei, ottenuta ribaltando sondaggi sfavorevoli forse grazie anche a tale promessa.

⁸⁹ R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE online*, 2021, 4, 4259, 4299 ss.

⁹⁰ S. Bagni, G. Pavani, *Leggere le categorie giuridiche*, cit., XVI. Cfr. anche A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *DPCE*, 2020, 2, 317, 354-355, che, tra i fattori che sostengono il crittotipo del *caudillo*, sempre pronto a riemergere sulla scena politica dell'America latina, annovera «una concezione radicale dei processi democratici che punta al prolungamento all'infinito dell'azione del potere costituente nell'azione politica».

⁹¹ Cfr. soprattutto J.J. Linz, *Democracia Presidencial o Parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, 1988, 19 ss.; Idem, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?*, in Ó. Godoy (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago de Chile, 1990, 43 ss. La critica al presidenzialismo è stroncata radicalmente sul piano metodologico da D. Nohlen, *El Presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto*, in *Rev. Der. Públ.*, 2011, núm. 74, 87, 91 ss., ripubblicato in *Rev. Latinoam. Polit. Comp.*, 2012, núm. 6, 49, 53 ss.

⁹² J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, in *Rev. latinoam. derecho*, 2007, año IV, núm. 7-8, 213, 267 e in *Bol. Mex. Der. Comp.*, nueva serie, 2007, vol. 40, núm. 119, 325, 382. Non è possibile fornire un elenco esaustivo delle diverse classificazioni dei sottotipi di presidenzialismo latinoamericano. In merito cfr. le classificazioni contenute in C. M. Villabella Armengol, *El dilema presidencialismo vs. parlamentarismo*, cit., 21 ss.; A. C. Arango Restrepo, *Presidencialismo*, in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2018, núm. 14, 244, 252; J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, in J. Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, 2001, 15, 34. Cfr. inoltre M.D. Serrafiero, *Presidencialismo y Reforma Política en América Latina*, cit., 202, secondo cui in America latina «*existen tantos presidencialismos en la región como países en los cuales fue y es aplicado*» e 210 ss. dove sono riportate diverse classificazioni da parte di una serie di studiosi; D. Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, in *REP n. é.*, 1998, núm. 99, 161, 170, ripubblicato in D. Nohlen, *Sistema de gobierno*, cit., cap. 3, 62, secondo cui «*En América Latina, el presidencialismo varía enormemente tanto en las constituciones como en las prácticas políticas. Desde el punto de vista constitucional, cabe distinguir básicamente entre el presidencialismo reforzado, el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado*». Più articolata appare la classificazione proposta da J.J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas*

presidenzialismo⁹³, tra gli altri svantaggi di quest'ultimo sistema incentrato su un Capo di Stato e di governo non sottoponibile a sfiducia da parte del Parlamento eletto e che esige la «*total legitimidad democrática*», metteva in evidenza la conflittualità potenziale tra un Presidente e un Parlamento entrambi legittimati dal popolo, la maggiore rigidità dovuta alla durata fissa della carica del Presidente e la maggiore polarizzazione e drammaticità delle scelte elettorali⁹⁴, mentre ne sminuiva la caratteristica di stabilità, che in

presidenciales latinoamericanos, in *Bol. Mex. Der. Comp.*, 2008, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, 793, 807 ss., che, rifacendosi al pensiero di Jorge Carpizo, pone, accanto a un modello di «*presidencialismo puro*» di ispirazione statunitense, uno «*predominante*», caratterizzato da uno squilibrio di poteri a favore del Presidente, uno «*atemperado*», caratterizzato da un ruolo centrale del Parlamento e che ora ha valore solo storico, uno «*con matices parlamentarios*», caratterizzato dalla presenza di alcuni aspetti tipici del parlamentarismo come la presenza di un Consiglio dei Ministri e la possibilità del Parlamento di esprimere un voto di censura che però lascia al Presidente il potere di rimozione dei Ministri, uno «*parlamentarizado*», caratterizzato da controlli tipici del sistema parlamentare come la possibilità da parte del Parlamento di costringere direttamente alle dimissioni i Ministri sfiduciati. Cfr. anche L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, cit., 114-115 e Idem, *I presidenzialismi latinoamericani*, cit., 801-802, nonché R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, cit., 4307 ss., che riprendono tale classificazione distinguendo nell'area latinoamericana un presidenzialismo «puro», uno «predominante», uno «temperato», uno «con tratti parlamentari» e uno «parlamentarizzato», a cui aggiungono una seconda classificazione dello stesso Carpizo, che da una prospettiva funzionale ha identificato anche la tripartizione tra un presidenzialismo «egemonico», uno «equilibrato» e uno «debole». Cfr. poi H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas*, cit., 29 ss., che distingue un «*presidencialismo puro*», che sarebbe distinto dal governo presidenziale statunitense perché in quel caso il Presidente è eletto da elettori presidenziali ed è privo di iniziativa legislativa e del potere di veto parziale, uno «*atenuado parlamentarizado*», che ha in comune con il precedente l'elezione del Presidente a suffragio popolare universale, il suo ruolo di Capo di Stato e di governo, la reciproca irrevocabilità tra Presidente e organo legislativo, ma che se ne differenzia perché l'organo legislativo fa da contrappeso istituzionale al Presidente, infine uno «*hegemónico parlamentarizado*» caratterizzato dalla possibilità per il Presidente di sciogliere il Parlamento che ha censurato il Gabinetto o i Ministri. Cfr. infine K. Loewenstein, *La "Presidencia" fuera de los Estados Unidos*, cit., 22 ss., che già alla metà del XX secolo prospettava la tesi che in America latina il modello presidenziale si articolasse in tre sottotipi, ponendo accanto al «*presidencialismo puro*» uno «*atenuado*» caratterizzato dalla presenza di un Consiglio dei Ministri o di Gabinetto che esercita il potere esecutivo insieme al Presidente e uno «*aproximado*» caratterizzato da un forte contrappeso parlamentare al Presidente eletto dal popolo.

⁹³ Cfr. tra altri anche W. Cleto Suarez, *El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1982, núm. 29, 109, 131, che metteva in evidenza che è ingannevole l'impressione che il presidenzialismo sia più democratico del parlamentarismo, ad esempio perché permette l'elezione di individui poco esperti amministrativamente e favorisce lo sviluppo del personalismo sul piano politico.

⁹⁴ J.J. Linz, *Democracia Presidencial o Parlamentaria*, cit., 21 ss.; Idem, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo*, cit., 46 ss.; Idem, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J.J. Linz, A. Valenzuela (cur.), *Il fallimento del presidenzialismo* (titolo originale *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, 1994), Bologna, 1995, 27 ss. A proposito della conflittualità paralizzante tra Esecutivo e Legislativo in America latina cfr. anche B. Ackerman, *La nuova*

apparenza rappresenta un difetto del parlamentarismo solo se si trascura di considerare la continuità dei partiti al potere, la presenza di una stessa coalizione e di uno stesso Primo Ministro e la continuità dello stesso Ministro in ministeri chiave⁹⁵. Tuttavia, al tempo stesso, si osservava che le democrazie parlamentari non assicurano sempre la stabilità⁹⁶ e il parlamentarismo può presentare svantaggi uguali o persino maggiori rispetto al presidenzialismo, come testimoniato dalla sua crisi tra le due guerre mondiali in Europa e successivamente da quelle democrazie parlamentari instabili a causa di un estremo pluripartitismo⁹⁷, sebbene alcune democrazie parlamentari siano riuscite ad evitarlo⁹⁸.

Ora, anche alla luce della situazione odierna del parlamentarismo nei Paesi europei di più lunga tradizione democratica, merita forse ancora un supplemento di riflessione il monito di chi suggeriva cautela nell'abbandonare il regime presidenziale per quello parlamentare in America latina a causa della debolezza del locale sistema dei partiti politici⁹⁹.

Più di recente l'instabilità del sistema dei partiti politici in America latina, che rende difficile che il partito del Presidente ottenga il controllo delle assemblee rappresentative, è stata posta in evidenza da chi ha ricordato che la tendenza naturale nell'area è stata sempre quella di un multipartitismo o di un bipartitismo con forti divisioni al suo interno, con la conseguenza che si genera di frequente il fenomeno di un Presidente minoritario in Parlamento¹⁰⁰. Si è osservato anche che la reazione a tale situazione è stata quella di incrementare i poteri presidenziali, aggravando così il problema, aumentando la tensione e dando l'idea di una crisi permanente del sistema politico¹⁰¹. Da tutto ciò si è dedotto che in America latina l'opzione preferibile sarebbe un governo parlamentare, perché ridurrebbe la polarizzazione e favorirebbe la creazione di coalizioni¹⁰², eliminando la paralisi di governo nonché lo scontro tra Esecutivo e Legislativo che dipende

separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici (titolo originale *The New Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 113 (3), 633-729, 2000), Roma, 2003, 22 ss.; W. Cleto Suarez, *El poder ejecutivo en América Latina*, cit., 137 ss.; H. Nogueira Alcalá, *I regimi presidenziali dell'America latina*, cit., 521-522.

⁹⁵ J.J. Linz, *Democracia Presidencial o Parlamentaria*, cit., 36-37; Idem, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo*, cit., 63-64.

⁹⁶ J.J. Linz, *Democracia Presidencial o Parlamentaria*, cit., 42; Idem, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo*, cit., 69; Idem, *Democracia presidencial o democrazia parlamentare*, cit., 133.

⁹⁷ J.J. Linz, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo*, cit., 88.

⁹⁸ Ivi, 103.

⁹⁹ S. Mainwaring, M.S. Shugart, Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy. A Critical Appraisal*, in 29 (4) *Comparative Politics* 449, 468-469 (1997). In senso critico cfr. anche G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti* (titolo originale *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 1994), Bologna, III ed. 1998, 111, secondo cui in America latina, date le caratteristiche dei partiti politici dell'area, il parlamentarismo funzionerebbe come la peggiore varietà di tipo assembleare.

¹⁰⁰ A. Valenzuela, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Ciudad de México, 2020, 27-28.

¹⁰¹ Ivi, 31-32.

¹⁰² Ivi, 36-37.

dalla mancanza di un sostegno maggioritario in Parlamento al Presidente¹⁰³, mentre solo in via subordinata è stata prospettata la conservazione del sistema presidenziale con una serie di riforme, tra le quali l'elaborazione di un sistema elettorale che penalizzi i partiti minoritari, il potere di scioglimento presidenziale anticipato del Parlamento esercitabile per una volta, l'introduzione della figura del Primo Ministro, l'elezione contemporanea di Presidente e Parlamento, la creazione di un sistema unicamerale¹⁰⁴.

Bisogna aggiungere che, quando negli anni novanta del secolo scorso si discuteva dell'eventualità di sostituire il sistema presidenziale con uno parlamentare in Messico, si mise in rilievo la circostanza che per migliorare il sistema di governo una simile sostituzione non sarebbe stata affatto risolutiva, visto che un sistema parlamentare non avrebbe garantito maggiore democraticità, sicché si suggeriva un rinnovamento del presidenzialismo con un migliore equilibrio tra i poteri conferendo maggiori controlli al potere legislativo e una restrizione dei poteri esercitati dall'Esecutivo ai soli ad esso attribuiti dalla Costituzione¹⁰⁵. Altri, alla luce del reiterato fallimento degli esperimenti parlamentari in area latinoamericana, allo scopo di rendere il sistema più funzionale hanno proposto di limitare il presidenzialismo con l'introduzione di meccanismi tipici della forma di governo parlamentare¹⁰⁶, quali il rafforzamento dell'organo collegiale comprendente i Ministri, resi sufficientemente autonomi per svolgere le proprie funzioni assieme a un Primo Ministro dotato di effettivi poteri decisionali e tutti insieme collettivamente sottoposti a una effettiva responsabilità politica, la sottoposizione a controllo parlamentare degli atti normativi del Presidente e la decentralizzazione dello Stato¹⁰⁷.

Negli stessi anni novanta ampi dibattiti si sono svolti, tra gli altri Paesi, in Brasile e in Argentina. Nel primo caso nel 1993 si celebrò un referendum con cui furono preferiti la repubblica e il sistema presidenziale rispettivamente alla monarchia e al sistema parlamentare, mentre nel secondo nel 1994 fu varata una riforma costituzionale, che, con l'introduzione al vertice della compagine ministeriale di un *Jefe de Gabinete* responsabile di fronte al Parlamento, intendeva attenuare la preponderanza presidenziale¹⁰⁸, ma che poi si è constatato aver lasciato la situazione immutata se non addirittura ottenuto l'effetto contrario¹⁰⁹.

¹⁰³ Ivi, 39.

¹⁰⁴ Ivi, 40 ss.

¹⁰⁵ J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, 1999, núm. 1, 49, 81-82; Idem, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in *Rev. latinoam. derecho*, 2004, año I, núm. 1, 1, 34-35.

¹⁰⁶ H. Nogueira Alcalá, *I regimi presidenziali dell'America latina*, cit., 523.

¹⁰⁷ E. Bernalles Ballesteros, *Crítica al presidencialismo*, cit., 162 ss.

¹⁰⁸ J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, 1999, cit., 50-51; Idem, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, 2004, cit., 2. Analogamente A. Tarzia, *Capitolo VI. Presidenzialismi. Storia, diffusione, ibridazione*, in G.F. Ferrari (cur.), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, Milano, II ed. 2023, 243, 265.

¹⁰⁹ Secondo M. Rosti, *Argentina*, Bologna, 2011, 77, la maggioranza della dottrina concorda sulla circostanza che la riforma abbia rafforzato la figura del Presidente. In tal senso cfr. innanzitutto J. M. Scarramberg, *¿Atenuando el presidencialismo? Algunos*

6. La struttura del Potere Esecutivo

In America latina sembra sempre più diffusa la tendenza alla costituzionalizzazione e/o al rafforzamento di un organo collegiale comprendente Presidente e Ministri, questi ultimi spesso suscettibili di forme di censura da parte del Parlamento, senza però che ciò abbia cambiato la natura di fondo della forma di governo né sminuito il ruolo preponderante del Presidente stesso¹¹⁰.

Con la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di simili organi viene razionalizzato l'esercizio del potere del Presidente¹¹¹, con l'intento evidentemente di attenuarne il peso nel sistema, tenendo conto che perseguire «meccanismi costituzionali» volti a razionalizzare il potere significa ricercare «strumenti idonei a garantire nuovi e validi bilanciamenti fra i poteri dello Stato»¹¹².

Uno degli elementi che differenzia i sistemi presidenziali dell'America latina da quello statunitense è proprio il dato formale che tutti i testi costituzionali latinoamericani prevedono la figura dei Ministri, poche volte chiamati Segretari di Stato, che poi nell'insieme in molti casi fanno parte di un organo collegiale istituito allo scopo di coadiuvare il Presidente. Tuttavia la frequente presenza formale di Gabinetti ministeriali non deve

apuntes sobre presidentes, constituciones y reformas, in *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 2019, vol. 20, núm. 2, 74, 81; H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas*, cit., 35; J.R. Vanossi, *¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino*, in *Estudios de teoría constitucional*, 2002, 53, 71, 71 ss. Cfr. inoltre M. Serrafiero, *Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?*, in *Araucaria*, 1999, vol. 1, núm. 2, 121, 147, secondo cui la riforma costituzionale del 1994 non ha modificato il disegno presidenzialista del potere esecutivo e anzi forse ha reso il Presidente anche più forte; analogamente cfr. L. Sciannella, *Recenti tendenze evolutive nella forma di governo argentina*, cit., 219. Cfr. inoltre A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo*, cit., 285, per il quale in Argentina l'introduzione della carica di Capo di Gabinetto equivarrebbe a quella di un Primo Ministro, con la precisazione tuttavia che la sua presenza non limita i poteri del Capo dello Stato che mantiene tutte le sue attribuzioni. Cfr. anche F. Duranti, *Capitolo 7 La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, cit., 128-129, secondo cui la prassi costituzionale ha dimostrato che la censura nei confronti del Capo di Gabinetto introdotta con la riforma della Costituzione del 1994 in Argentina non ha attenuato la preponderanza del Presidente, anche perché più che un Primo Ministro la nuova figura sarebbe piuttosto un mero coordinatore dei Ministri senza alcuna reale autonomia. Cfr. altresì J.J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes*, cit., 817: «el jefe de Gabinete es un representante del presidente y un "fusible" si surgen crisis, bloqueos o enfrentamientos graves entre el Ejecutivo y el Legislativo». Cfr. infine J.A. Amaya, *Hiperpresidencialismo, sistema de gobierno y crisis en Argentina ¿Un laberinto sin salida?*, in *DPCE online*, 2023, 1, 815, 815 ss.

¹¹⁰ Nonostante ciò appaia, almeno in parte (tenendo ovviamente conto che in America latina al vertice dell'organo collegiale, laddove costituzionalmente previsto, vi è un Presidente eletto direttamente dal popolo e personalmente non responsabile di fronte alle assemblee legislative), in contrasto con l'osservazione di S.F. Regasto, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Milano, 2008, 59, secondo cui «è proprio l'istituto del Gabinetto (e la correlata responsabilità politica, solidale ed individuale dei suoi membri) che può [...] determinare per certi aspetti l'individuazione della moderna forma di governo parlamentare».

¹¹¹ D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, cit., 33 ss.

¹¹² S. Gambino, *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane*, cit., 4023.

trarre in inganno e far pensare a una limitazione dei poteri presidenziali. Il Presidente, non sempre definito Capo dello Stato¹¹³, è generalmente chiamato a dirigere l'amministrazione e la politica governativa ed è indicato solo talvolta come Capo del Governo¹¹⁴, mentre in altri casi vi è una sua totale identificazione con il Governo¹¹⁵ o più frequentemente in tutto¹¹⁶ o in

¹¹³ Lo definiscono così l'articolo 24, comma 1, della Costituzione del Cile, l'articolo 189 della Costituzione della Colombia, l'articolo 141 della Costituzione dell'Ecuador, l'articolo 182 della Costituzione del Guatemala, l'articolo 110 della Costituzione del Perù, l'articolo 128 della Costituzione della Repubblica Dominicana, l'articolo 226 della Costituzione del Venezuela. Possono essere considerate espressioni equivalenti quelle di Capo Supremo della Nazione, prevista dall'articolo 99, comma 1, della Costituzione dell'Argentina e di Presidente dello Stato di cui all'articolo 165 della Costituzione della Bolivia nonché ovviamente quella di *Jefatura de Estado* di cui all'articolo 117, comma 1, della Costituzione del Nicaragua.

¹¹⁴ In Colombia il Presidente, che, ex articolo 188 della Costituzione, simbolizza l'unità nazionale, sulla scorta dell'articolo 115, comma 1, è Capo dello Stato, Capo del Governo e suprema autorità amministrativa. In Perù per l'articolo 110 della Costituzione il Presidente è Capo dello Stato e personifica la Nazione mentre secondo il successivo articolo 118.3 dirige la politica generale del Governo. In Venezuela l'articolo 226 della Costituzione dispone che il Presidente della Repubblica è Capo dello Stato e dell'Esecutivo Nazionale e in tale veste dirige l'azione del Governo, mentre l'articolo 225 dispone che il Potere Esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica, dal Vicepresidente Esecutivo, dai Ministri e dagli altri funzionari stabiliti dalla Costituzione e dalla legge, anche se poi l'articolo 242 restringe la partecipazione al Consiglio dei Ministri a Presidente, Vicepresidente e Ministri. In tutti i casi precedenti è costituzionalmente previsto un organo collegiale.

¹¹⁵ L'articolo 24, comma 1, della Costituzione del Cile non manca di definire il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, ma dichiara che gli spettano il Governo e l'amministrazione dello Stato, anche se poi il testo costituzionale, pur non prevedendo un organo collegiale formale, gli pone accanto dei Ministri che controfirmano i suoi atti e che possono essere non solo individualmente ma anche solidalmente responsabili, sul piano politico evidentemente solo nei suoi confronti, come si avrà modo di illustrare nel prosieguo.

¹¹⁶ Secondo l'articolo 80 della Costituzione del Messico l'esercizio del Potere Esecutivo (peraltro definito Supremo) dell'Unione risiede in un solo individuo, il Presidente degli Stati Uniti del Messico, che non è definito né Capo dello Stato né Capo del Governo. Il testo costituzionale non prevede un organo collegiale esecutivo.

parte¹¹⁷ con il Potere Esecutivo, spesso con la presenza di non poche incoerenze¹¹⁸.

¹¹⁷ Il Presidente della Repubblica non è indicato come Capo dello Stato né come Capo del Governo in Costa Rica, dove l'articolo 130 della Costituzione stabilisce che il Potere Esecutivo è esercitato, in nome del popolo, dal Presidente della Repubblica e dai Ministri del Governo, quali collaboratori «*obligados*». Non vi è menzione della figura del Capo dello Stato né di quella di Capo del Governo neppure nella Costituzione di Panama, con l'articolo 175 che si limita ad affermare che l'Organo Esecutivo è formato dal Presidente della Repubblica e dai Ministri, l'articolo 183.2 che attribuisce al Presidente il coordinamento del lavoro dell'amministrazione e degli enti pubblici e ai Ministri, l'articolo 194 che stabilisce la partecipazione dei Ministri all'esercizio delle funzioni del Presidente, l'articolo 199 che dispone che il Consiglio di Gabinetto è formato dal Presidente della Repubblica che lo presiede o dall'Incaricato alla Presidenza assieme al Vicepresidente e ai Ministri di Stato. Tale assenza si rileva anche in Uruguay, dove l'articolo 149 della Costituzione stabilisce soltanto che il Potere Esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica, di concerto con il Ministro o i Ministri competenti, o con il Consiglio dei Ministri. Secondo l'articolo 150 della Costituzione di El Salvador il Presidente della Repubblica, assieme ai Ministri e ad altri soggetti, è parte dell'Organo Esecutivo, ma non gli è attribuita la funzione di Capo di Stato né quella di Capo di Governo, né tale funzione risulta da altre norme costituzionali. Neppure nella Costituzione del Brasile vi è traccia di un Capo dello Stato e tra l'altro il Presidente della Repubblica è indicato nel testo costituzionale soltanto saltuariamente come Capo del Potere Esecutivo (cfr. gli articoli 128 II § 3 e 167-A X § 1 della Costituzione; gli articoli 97 § 10 III, 104 II e 116 § 8 e 9, dell'Atto delle disposizioni costituzionali provvisorie), mentre l'articolo 76 stabilisce che il Potere Esecutivo è esercitato congiuntamente dal Presidente della Repubblica e dai Ministri. Nella Costituzione della Bolivia invece del Capo dello Stato si riscontra il Presidente dello Stato (chiamato talvolta Presidente della Repubblica), che per l'articolo 165 compone l'Organo Esecutivo assieme al Vicepresidente e ai Ministri e secondo l'articolo 172.3 propone e dirige le politiche del governo e dello Stato; l'articolo 172.4 poi attribuisce al Presidente la direzione dell'amministrazione pubblica e il coordinamento dell'azione dei Ministri. Tranne che in Brasile, in tutti gli altri casi appena elencati è costituzionalmente previsto un organo collegiale.

¹¹⁸ Contraddittoria appare la formulazione dell'articolo 141 della Costituzione dell'Ecuador, il cui primo comma attribuisce la Funzione Esecutiva al Presidente, Capo dello Stato e del Governo e responsabile della pubblica amministrazione, mentre il secondo attribuisce nuovamente la medesima Funzione al Presidente insieme ad altri soggetti, tra cui Vicepresidente e Ministri, senza peraltro che sia previsto in Costituzione un formale organo collegiale. Solo un poco più coerente sembra la formulazione dell'articolo 182 della Costituzione del Guatemala, laddove il Presidente della Repubblica è definito Capo dello Stato e ad esso è affidato l'esercizio delle funzioni dell'*Organismo Ejecutivo* (comma 1), dovendo però agire sempre insieme ai Ministri, in Consiglio o separatamente con uno o più di essi (comma 2), con l'ulteriore affermazione che l'*Organismo Ejecutivo* è costituito da Presidente della Repubblica, Vicepresidente, Ministri, Viceministri e dagli altri funzionari dipendenti (comma 3), anche se poi l'articolo 195 restringe la composizione del Consiglio dei Ministri al Presidente, al Vicepresidente e ai Ministri. Qualche dubbio solleva anche l'articolo 124 della Costituzione della Repubblica Dominicana, nella parte in cui attribuisce al Presidente della Repubblica l'esercizio del Potere Esecutivo, considerando che il successivo articolo 128 ripartisce le funzioni del Presidente quale Capo di Stato, Capo di Governo e Capo di Stato e di Governo, peraltro in presenza di un organo collegiale costituzionalmente previsto dall'articolo 137. In modo che non ammette equivoci l'articolo 87 della Costituzione dell'Argentina afferma che il Potere Esecutivo è esercitato da un solo cittadino con il titolo di Presidente della Nazione Argentina, sebbene poi, secondo il successivo articolo 99, comma 1, il Presidente, Capo Supremo della Nazione, non sia solo il responsabile politico dell'amministrazione generale del Paese ma anche il Capo

Nonostante la varietà delle formule usate e anche quando è costituzionalmente previsto un organo collegiale, il potere decisionale resta saldamente radicato nelle mani del Presidente. La preminenza della posizione di quest'ultimo nei Gabinetti ministeriali, se previsti costituzionalmente e ancor più se esistenti solo in via di prassi, dipende dal suo esclusivo potere di nomina e revoca dei Ministri¹¹⁹, che si dispiega in genere senza neppure un equivalente dell'*advice and consent* del Senato

del Governo, essendo effettivamente coadiuvato da un organo collegiale, al cui vertice peraltro, sia pure in subordine al Presidente, è posta la figura del Capo di Gabinetto. L'articolo 226 della Costituzione del Paraguay sembra lapidario nell'affidare l'esercizio del Potere Esecutivo al Presidente della Repubblica, che non è chiamato Capo dello Stato né di Governo, ma poi è prevista la presenza nel testo costituzionale anche di un organo collegiale con la partecipazione dei Ministri, che appunto ex articolo 243 si riuniscono in Consiglio e a cui l'articolo 240 affida la direzione e la gestione degli affari pubblici. L'articolo 235 della Costituzione dell'Honduras attribuisce al Presidente della Repubblica la titolarità del Potere Esecutivo, senza alcuna menzione della figura di Capo dello Stato né di quella di Capo del Governo, mentre l'articolo 245 stabilisce che tale organo è responsabile dell'amministrazione generale dello Stato, specificando poi tra le sue attribuzioni la direzione della politica generale dello Stato; la circostanza che l'articolo 252 dispone che tale organo convoca e presiede il Consiglio dei Ministri, formato anche dai Segretari di Stato, pur rendendolo di fatto Capo di una compagine governativa non sembra sottrargli la titolarità esclusiva del Potere Esecutivo, come potrebbe evincersi indirettamente dall'articolo 242, comma 2, secondo cui, quando l'elezione del Presidente e del Vicepresidente non è stata dichiarata nei tempi ivi prescritti, temporaneamente il Potere Esecutivo è esercitato dal Consiglio dei Segretari di Stato presieduto dal Segretario di Stato presso gli Uffici degli Interni e della Giustizia; nondimeno la presenza formale di un organo collegiale nel testo costituzionale appare comunque in contraddizione con l'attribuzione del Potere Esecutivo al solo Presidente. L'articolo 117, comma 1, della nuova Costituzione del Nicaragua stabilisce che la Presidenza della Repubblica (composta ex articolo 121 da due soggetti, un *Co-Presidente* e una *Co-Presidenta*) esercita la direzione (*Jefatura*) dello Stato e del Governo, direzione dello Stato e del Governo ribadita nell'articolo 120, comma 1 e direzione del Governo ancora ribadita negli articoli 15 e 125.3, ma manca un organo collegiale formale.

¹¹⁹ Cfr. gli articoli 99.7 della Costituzione dell'Argentina; 84 I della Costituzione del Brasile; 32.7 della Costituzione del Cile; 189.1 della Costituzione della Colombia; 139.1 della Costituzione di Costa Rica; 147.9 e 151 della Costituzione dell'Ecuador; 162 della Costituzione di El Salvador; 183.s della Costituzione del Guatemala; 245.5 della Costituzione dell'Honduras (in questo caso si fa riferimento a Segretari di Stato); 89 II della Costituzione del Messico (anche qui i Ministri sono chiamati Segretari di Stato); 125.8 della Costituzione del Nicaragua; 183.1 della Costituzione di Panama; 238.6 della Costituzione del Paraguay; 122 della Costituzione del Perù (v. anche nota successiva); 128.2.a della Costituzione della Repubblica Dominicana; 174 e 175 della Costituzione dell'Uruguay (v. anche nota successiva); 236.3 della Costituzione del Venezuela. In Bolivia secondo l'articolo 172.22 della Costituzione al Presidente è espressamente attribuito solo il potere di designare i Ministri e non quello di rimuoverli (che sarebbe così al più implicito), mentre l'unica disposizione costituzionale espressa che si riferisce alla destituzione di questi ultimi è il precedente articolo 158.18, che la prevede come conseguenza di un voto di censura parlamentare.

statunitense¹²⁰, svalutando così le pur talvolta rilevanti funzioni costituzionali attribuite a tali organi collegiali¹²¹.

Peraltro l'introduzione generalizzata dell'istituto della controfirma ministeriale o di sue forme equivalenti anche dove non sono costituzionalizzati organi esecutivi collegiali non ha ridimensionato minimamente il predominio assoluto del Presidente sui Ministri. In particolare in quasi tutti i Paesi dell'America latina gli atti del Presidente o almeno una pluralità degli stessi, identificati spesso in riferimento alla loro tipologia e più raramente allo specifico contenuto, ricevono necessaria validazione attraverso la firma ministeriale¹²². Tuttavia si tratta solo di un

¹²⁰ Regola generale per la nomina dei funzionari federali secondo l'articolo II, sezione 2, della Costituzione degli Stati Uniti. In Messico l'articolo 74 III della Costituzione dispone che spetta in via esclusiva alla Camera dei Deputati ratificare la nomina fatta dal Presidente della Repubblica del Segretario delle Finanze, salvo sia scelto un governo di coalizione, nel qual caso si applicano le disposizioni del successivo articolo 76 II; l'articolo 76 II affida al Senato la ratifica delle nomine dei Segretari di Stato, ad eccezione di quelli alla Difesa Nazionale e alla Marina, quando il Presidente opta per un governo di coalizione (quest'ultimo da non intendersi come organo collegiale ma come formula di governo), mentre è in ogni caso di sua competenza la ratifica della nomina del Segretario per gli Affari Esteri. Secondo l'articolo 174 della Costituzione dell'Uruguay la nomina presidenziale dei Ministri ricade su cittadini che godono del sostegno parlamentare necessario per la permanenza in carica e secondo il successivo articolo 175 il Presidente, se ritiene che il sostegno manchi, può rimuovere uno o più Ministri. Condizionamento di natura non parlamentare si coglie nell'articolo 122 della Costituzione del Perù: per nominare e rimuovere gli altri Ministri sono richiesti la proposta e l'accordo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹²¹ Così D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, cit., 45-46, che elenca una serie di funzioni costituzionalmente attribuite agli organi collegiali esecutivi nei Paesi latinoamericani, salvo poi (Ivi, 47) rilevare che le deliberazioni di tali organi a causa del potere presidenziale di rimozione dei Ministri si riducono a formalità; Ivi, 150-153, per un quadro delle funzioni attribuite dai testi costituzionali latinoamericani agli organi collegiali esecutivi con l'indicazione dei relativi articoli di riferimento, con la precisazione tuttavia che il quadro normativo nel frattempo in alcuni Paesi è mutato con l'introduzione di nuovi testi costituzionali.

¹²² Cfr. l'articolo 99.3 (sulla necessità della controfirma dei decreti di necessità e urgenza da parte di Ministri e Capo di Gabinetto) e l'articolo 100 della Costituzione dell'Argentina (secondo il primo capoverso dell'articolo è necessaria la controfirma del Capo di Gabinetto e dei Ministri ai fini della validità degli atti del Presidente, poi secondo l'articolo 99.8 spetta al solo Capo di Gabinetto la controfirma sui decreti attuativi delle leggi, sui decreti che dispongono la proroga delle sedute ordinarie del Congresso o la convocazione di sedute straordinarie e sui messaggi del Presidente che promuovono l'iniziativa legislativa, secondo l'articolo 99.12 al solo Capo di Gabinetto spetta controfirmare i decreti, soggetti al controllo della Commissione Bicamerale Permanente, tramite i quali si esercitano facoltà delegate dal Congresso, infine secondo l'articolo 99.13 spetta al Capo di Gabinetto insieme agli altri Ministri controfirmare i decreti di necessità e urgenza e i decreti di promulgazione parziale di leggi, da sottoporre poi all'approvazione della Commissione Bicamerale Permanente); l'articolo 175.5 della Costituzione della Bolivia (l'articolo 172.8 attribuisce al Presidente il potere di dettare *decretos supremos y resoluciones* e l'articolo 175.5 attribuisce ai Ministri la proposta di *decretos supremos* e la sottoscrizione degli stessi assieme al Presidente); l'articolo 87, paragrafo unico I, della Costituzione del Brasile (controfirma ministeriale degli atti e decreti firmati dal Presidente); l'articolo 35 della Costituzione del Cile (la controfirma è richiesta per *reglamentos y decretos* quale requisito essenziale di validità, mentre *decretos e instrucciones* possono essere adottati con la sola firma del Ministro

competente per ordine del Presidente della Repubblica); per quanto concerne la Costituzione della Colombia, gli articoli 104 (la firma anche di tutti i Ministri è richiesta per l'esercizio presidenziale del potere di consultare il popolo in materie di importanza nazionale), 115, comma 4 (secondo cui nessun atto del Presidente, eccetto la nomina e la rimozione dei Ministri e dei direttori dei dipartimenti amministrativi e quelli emanati nella sua qualità di Capo dello Stato e di suprema autorità amministrativa, avrà alcun valore o forza se non firmato e comunicato dal Ministro del rispettivo ramo o dal direttore del corrispondente dipartimento amministrativo, che, per tale fatto, ne divengono responsabili) e 212-215 (la firma anche di tutti i Ministri è richiesta ai fini della dichiarazione presidenziale dei vari stati di eccezione e dei decreti legislativi assunti all'uopo); l'articolo 146 della Costituzione di Costa Rica (*decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes* del Potere Esecutivo richiedono per la loro validità accanto alla firma del Presidente della Repubblica anche quella del Ministro competente e nei casi previsti dalla Costituzione l'approvazione del Consiglio di Governo, mentre per la nomina e la rimozione dei Ministri è espressamente indicato che è sufficiente la firma del solo Presidente della Repubblica); l'articolo 163 della Costituzione di El Salvador (prevede la controfirma dei Ministri competenti o eventualmente dei Viceministri per i *decretos, acuerdos, ordenes y providencias* del Presidente in assenza della quale tali atti sono invalidi); l'articolo 194.c della Costituzione del Guatemala (la controfirma del Ministro competente riguarda i *decretos, acuerdos y reglamentos* del Presidente della Repubblica ed è necessaria ai fini della validità degli stessi); l'articolo 248, comma 1, della Costituzione dell'Honduras (l'autorizzazione dei Segretari di Stato competenti o dei Sottosegretari all'occorrenza è necessaria per dare forza legale a *decretos, reglamentos, acuerdos, ordenes y providencias* del Presidente della Repubblica); l'articolo 92 della Costituzione del Messico (tutti i *reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes* del Presidente devono essere firmati dal Segretario di Stato competente, cosa che costituisce requisito necessario perché essi ricevano obbedienza); l'articolo 186, comma 1, della Costituzione di Panama (la controfirma ministeriale è requisito di validità per gli atti del Presidente della Repubblica, ad esclusione di quelli che può adottare da solo); l'articolo 238.5 della Costituzione del Paraguay (i decreti del Presidente necessitano per la loro validità della controfirma del Ministro competente); gli articoli 120 e 123.3 della Costituzione del Perù (il primo articolo prevede la nullità per gli atti del Presidente mancanti della controfirma ministeriale, mentre il secondo richiede la controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri per i decreti legislativi e quelli di urgenza nonché per altri decreti e *resoluciones* previsti dalla Costituzione e dalla legge); gli articoli 168.25 e 181.7 della Costituzione dell'Uruguay (la necessità della firma del Presidente della Repubblica e del Ministro competente è richiesta dalla prima disposizione per le *resoluciones y comunicaciones* del Potere Esecutivo, mentre dalla seconda solo per le *resoluciones*) a cui va aggiunto l'articolo 179 (secondo cui il Ministro o i Ministri sono responsabili dei decreti e delle ordinanze che firmano o emanano congiuntamente con il Presidente della Repubblica, salvo il caso di espressa deliberazione del Consiglio dei Ministri, nel qual caso la responsabilità ricade su coloro che hanno aderito alla decisione); l'articolo 236 della Costituzione del Venezuela (secondo cui tutti gli atti del Presidente della Repubblica, ad eccezione della nomina e revoca del Vicepresidente Esecutivo e dei Ministri, della direzione delle relazioni estere e della stipula e ratifica di trattati o altri accordi internazionali nonché degli atti legati alla sua posizione di Comandante in Capo della Forza Armata Nazionale, ai fini della loro validità devono essere controfirmati dal Vicepresidente Esecutivo e/o dal Ministro competente). Invece non è prevista alcuna autorizzazione, firma o controfirma ministeriale per gli atti del Presidente della Repubblica nei testi costituzionali di Ecuador e Repubblica Dominicana nonché per quelli della Presidenza della Repubblica diarchica nella Costituzione del Nicaragua. Per quanto concerne la Repubblica Dominicana l'articolo 136 della Costituzione affida la determinazione delle attribuzioni dei Ministri e dei Viceministri alla legge; in concreto si tratta della *Ley Orgánica de la Administración Pública, No. 247-12. G. O. No. 10691 del 14 de agosto de 2012*, poi integrata dal regolamento di applicazione adottato con decreto

controllo di regolarità formale che tutt'al più si traduce nell'assunzione della responsabilità politica dei Ministri dinanzi al Legislativo, senza intaccare in alcun modo i poteri presidenziali, dato che l'eventuale rifiuto di apporre la propria firma sull'atto determina i soli effetti delle dimissioni del Ministro o della sua revoca da parte del Presidente con conseguente sostituzione.

L'organo collegiale, laddove costituzionalmente previsto, assume nomi diversi: Gabinetto dei ministri in Argentina¹²³, Consiglio di Gabinetto a Panama¹²⁴, Consiglio dei Ministri in Bolivia¹²⁵, El Salvador¹²⁶, Guatemala¹²⁷, Honduras¹²⁸, Paraguay¹²⁹, Perù¹³⁰, Repubblica Dominicana¹³¹, Uruguay¹³² e Venezuela¹³³, Consiglio di Governo in Costa Rica¹³⁴, Governo nazionale in Colombia¹³⁵.

In Cile il Governo spetta al solo Presidente¹³⁶ e non è costituzionalizzato un organo collegiale, anche se poi, in un certo senso, se ne riscontrano diversi indizi, a partire dalla disposizione secondo cui «il Presidente della Repubblica può affidare a uno o più Ministri il coordinamento dei lavori che competono ai Segretari di Stato e le relazioni del Governo con il Congresso Nazionale»¹³⁷, facendo balenare così una, sia pure flebile, ombra di Primo Ministro.

del Presidente della Repubblica n. 353-24 del 25 giugno 2024, nei quali atti si riscontra una ulteriore conferma del silenzio costituzionale.

¹²³ L'esistenza di un Gabinetto di Ministri si evince dagli articoli 100-107, rubricati *Segunda Parte. Autoridades de la Nación, Sección Segunda. Del Poder Ejecutivo, Capítulo Cuarto. Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo*.

¹²⁴ Cfr. l'articolo 199 della Costituzione di Panama.

¹²⁵ Cfr. l'articolo 165 della Costituzione della Bolivia.

¹²⁶ Cfr. l'articolo 166 della Costituzione di El Salvador.

¹²⁷ Cfr. l'articolo 195 della Costituzione del Guatemala.

¹²⁸ Cfr. l'articolo 246 della Costituzione dell'Honduras e il successivo articolo 252. I Ministri sono denominati Segretari di Stato, per cui in alcuni casi ci si riferisce a tale organo anche come Consiglio dei Segretari di Stato, come ad esempio fanno gli articoli 5 e 242.

¹²⁹ Cfr. soprattutto l'articolo 243 della Costituzione del Paraguay.

¹³⁰ Cfr. l'articolo 121 della Costituzione del Perù, secondo cui la riunione dei Ministri forma il Consiglio dei Ministri; il Consiglio ha un suo Presidente, anche se spetta al Presidente della Repubblica presiederlo quando lo convoca o assiste alle sue sedute.

¹³¹ Cfr. l'articolo 137 della Costituzione della Repubblica Dominicana.

¹³² Cfr. l'articolo 160 della Costituzione dell'Uruguay. Il Consiglio dei Ministri è un organo che viene convocato a discrezione del Presidente della Repubblica o a richiesta di uno o più Ministri, come si evince dall'articolo 161, comma 2 e dal precedente articolo 149.

¹³³ Cfr. l'articolo 242 della Costituzione del Venezuela.

¹³⁴ Cfr. l'articolo 147 della Costituzione di Costa Rica.

¹³⁵ Cfr. l'articolo 115, comma 2, della Costituzione della Colombia.

¹³⁶ Cfr. il citato articolo 24, comma 1, della Costituzione del Cile.

¹³⁷ Cfr. testualmente l'articolo 33, comma 3 della Costituzione del Cile, mentre secondo il comma 1 i Ministri sono collaboratori del Presidente, che ha il potere di nominarli e revocarli sulla scorta di quanto dispone l'articolo 32.7. Bisogna comunque notare poi che l'articolo 36 evoca, accanto a quella individuale per gli atti da questi firmati, una responsabilità solidale per gli atti sottoscritti o decisi assieme agli altri Ministri. Questa norma sembra un'ulteriore conferma dell'esistenza di un organo collegiale, che, tuttavia, resta non espressamente menzionato nel testo costituzionale. C'è da chiedersi se si tratta di una responsabilità di tipo politico e in quel caso nei confronti di chi. Bisogna precisare innanzitutto che il controllo politico della Camera dei Deputati

Contraddittorio appare poi il testo costituzionale dell'Ecuador¹³⁸ e suscita riserve quello del Nicaragua¹³⁹, dove comunque in entrambi casi non è formalmente indicato un organo collegiale esecutivo.

Poi manca un organo collegiale formale nei rispettivi testi costituzionali anche in Messico¹⁴⁰ e Brasile¹⁴¹.

sull'operato dei Ministri è disciplinato dall'articolo 52.1 della Costituzione, che attribuisce ad essa il potere di controllare gli atti del Governo, adottando *acuerdos*, suggerendo osservazioni o richiedendo informazioni al Governo ma con l'esclusione esplicita della responsabilità politica dei Ministri, convocando un Ministro per porgli interrogazioni su questioni relative all'esercizio del suo mandato senza che questi possa sottrarsi, anche se nel rispetto dei limiti stabiliti dalle regole procedurali fissate nello stesso articolo, infine istituendo commissioni speciali di inchiesta allo scopo di ottenere informazioni relative a atti governativi con la convocazione all'uopo di vari soggetti, tra cui i Ministri, che sono tenuti a fornirle. Pertanto la ricordata responsabilità solidale dei Ministri, qualora fosse di tipo politico, sulla scorta del testo costituzionale non potrebbe ritenersi esistente che nei confronti del solo Presidente, ma in questo caso si tratterebbe allora di una forma di responsabilità congiunta non in linea con quella tipica dei Ministri del sistema statunitense dove, come è noto, non solo non è previsto un organo collegiale (cfr. sul punto S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994, 238), ma «i Ministri operano *individualmente*, senza responsabilità politica collettiva» (il corsivo è nel testo: F. D'Onofrio, *La posizione dei Ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Napoli, 1966, 7).

¹³⁸ Cfr. l'articolo 141 della Costituzione, la cui formulazione in relazione alla spettanza della Funzione Esecutiva, come già anticipato, lascia perplessi, visto che il primo comma stabilisce che il suo esercizio spetta al Presidente, Capo dello Stato e del Governo e responsabile della pubblica amministrazione, mentre il secondo comma, pur senza menzionare un organo collegiale formale, elenca una serie di soggetti ulteriori di cui si compone la medesima Funzione Esecutiva, in quanto afferma che la «*Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas*». Pur mancando la previsione di un organo collegiale formale nel testo costituzionale, l'articolo 131 prevede la censura e la destituzione dei Ministri da parte del Parlamento (su cui si tornerà a breve).

¹³⁹ Cfr. la parte iniziale dell'articolo 120 della nuova Costituzione in vigore dal 2025, che stabilisce che la Presidenza della Repubblica dirige il Governo e il successivo articolo 125.3 secondo cui tra le attribuzioni della Presidenza della Repubblica c'è l'organizzazione e la direzione del Governo, cosa che non implica l'esistenza di un organo collegiale, mentre i Ministri sono menzionati nell'articolo 125.8, dove tra le competenze della Presidenza è annoverata quella di nominare e rimuovere i Ministri e i Viceministri. L'articolo 132.4 poi attribuisce all'Assemblea Nazionale il potere di chiedere relazioni a vari soggetti, tra i quali i Ministri e i Viceministri, nei confronti dei quali però non ha alcuna influenza. Nel complesso si tratta di un ordinamento la cui natura democratica è eufemisticamente molto problematica quello che traspare dal testo costituzionale, il cui articolo 120 nel prosieguo attribuisce alla Presidenza della Repubblica, in qualità di *Jefatura de Estado*, un potere di coordinamento degli organi legislativi, giudiziari, elettorali, di vigilanza e controllo, regionali e municipali nonché il comando supremo dell'esercito del Nicaragua, della Polizia Nazionale e del Ministero dell'Interno.

¹⁴⁰ Secondo quanto dispone l'articolo 89 II della Costituzione, in Messico, su modello statunitense, chiamati a coadiuvare il Presidente non sono Ministri ma Segretari di Stato, che non si riuniscono in un formale organo collegiale.

¹⁴¹ Nondimeno l'articolo 76 della Costituzione del Brasile dispone che il Potere Esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica coadiuvato dai Ministri.

Per quanto riguarda la composizione, l'organo collegiale, laddove costituzionalmente previsto, comprende innanzitutto Presidente e Ministri a cui talvolta sono associati altri soggetti. Tra questi ultimi spicca il Vicepresidente, eletto di solito a suffragio popolare diretto assieme al Presidente¹⁴², a volte presente nell'organo collegiale accanto al Presidente¹⁴³

¹⁴² L'elezione diretta del Vicepresidente (o dei Vicepresidenti) contemporaneamente al Presidente è prevista in quattordici dei diciotto Paesi considerati. In due casi il Presidente nomina il Vicepresidente (o i Vicepresidenti). Così è in Venezuela sulla scorta dell'articolo 236.3 della Costituzione. In Nicaragua l'articolo 126 della Costituzione prevede la possibilità per la Presidenza della Repubblica di nominare i Vicepresidenti, in numero non specificato, chiamati genericamente a svolgere le funzioni loro assegnate, con la sola ulteriore precisazione che godono di immunità. Nel caso del Cile poi la carica di Vicepresidente non esiste ordinariamente, ma è ricoperta da diversi soggetti a seconda delle varie ipotesi in cui è necessario sostituire il Presidente. Infine in Messico è assente completamente la figura del Vicepresidente; in caso di mancanza assoluta del Presidente della Repubblica l'articolo 84 della Costituzione prevede che il Potere Esecutivo sia temporaneamente affidato al Segretario agli Interni per il tempo necessario al Congresso a nominare un Presidente ad interim o uno sostituto, con il primo che dovrà ricoprire la carica fino a nuove elezioni presidenziali se l'assenza assoluta del Presidente si è verificata nei primi due anni del mandato, oppure con il secondo che dovrà concludere il mandato presidenziale iniziato se l'assenza assoluta del Presidente si è verificata negli ultimi quattro anni del suo mandato; l'ultimo comma dell'articolo 84 prevede che in caso di revoca del mandato del Presidente della Repubblica assume provvisoriamente la titolarità del Potere Esecutivo chi presiede il Congresso, in attesa che il Congresso nomini chi concluderà il mandato presidenziale.

¹⁴³ A parte i casi di sostituzione del Presidente, la presenza del Vicepresidente nell'organo collegiale è prevista dai testi costituzionali di Bolivia (articolo 165 della Costituzione), El Salvador (articolo 166 della Costituzione), Guatemala (articolo 195 della Costituzione), Panama (articolo 199 della Costituzione), Paraguay (articolo 239.3 della Costituzione), Repubblica Dominicana (articolo 137 della Costituzione), Venezuela (articolo 242 della Costituzione), Costa Rica (articolo 143, comma 2, della Costituzione). Per quanto riguarda Panama, l'articolo 175 della Costituzione fa riferimento all'Organo Esecutivo composto dal Presidente e dai Ministri secondo quanto stabilito dalla Costituzione, sicché per rendere coerente con il dettato costituzionale l'articolo 199 menzionato, che prevede la presenza nel Consiglio di Gabinetto del Vicepresidente, deve essere effettuato un coordinamento con il precedente articolo 185.2, secondo cui tra le attribuzioni del Vicepresidente c'è quella di assistere con diritto di parola ma non di voto alle sedute del Consiglio di Gabinetto. Nel caso del Venezuela la relazione illustrativa introduttiva della Costituzione qualifica la forma di governo come semipresidenziale con il Vicepresidente (nominato dal Presidente ex articolo 236.3 della Costituzione) che dovrebbe avere le funzioni di un Primo Ministro suscettibile di essere sfiduciato dal Parlamento, ma in realtà poi il sistema, che manca di una effettiva separazione dei poteri, è sbilanciato a favore del Presidente, che dirige effettivamente l'azione di governo e ha il potere di scioglimento del Parlamento; in proposito cfr. C. Bassu, *La forma di governo venezuelana: tra presidenzialismo e caudillismo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit., 239, 243 ss. In Costa Rica sono previsti due Vicepresidenti (articolo 135 della Costituzione), che non sono menzionati accanto al Presidente della Repubblica e ai Ministri tra i componenti del Consiglio di Governo, ma che possono essere chiamati a ricoprire incarichi ministeriali (articolo 143, comma 2, della Costituzione), nel qual caso si deve dedurre che essi partecipino al Consiglio di Governo solo quando nominati Ministri, oltre che ovviamente quando chiamati a sostituire il Presidente.

e non solo in sua sostituzione¹⁴⁴. Più specificamente, l'organo collegiale, presieduto sempre dal Presidente quando presente, stando alle previsioni costituzionali è composto anche da Vicepresidente e Ministri in Bolivia¹⁴⁵, Guatemala¹⁴⁶, Paraguay¹⁴⁷, Repubblica Dominicana¹⁴⁸ e Venezuela¹⁴⁹, Vicepresidente e Ministri o loro eventuali sostituti in El Salvador¹⁵⁰ e

¹⁴⁴ In Colombia il Vicepresidente non fa parte del Governo nazionale (sulle origini del presidenzialismo in Colombia cfr. A. Pérez Caballero, X. Espinosa Torres, *Orígenes del presidencialismo en Colombia: la construcción de un nuevo orden*, in *Nuevo Derecho*, 2020, vol. 16, núm. 26, 1, 1 ss.). Stesso discorso vale per l'Honduras. In Uruguay il Vicepresidente non solo non fa parte del Consiglio dei Ministri, ma, secondo quanto dispongono gli articoli 94 e 150, comma 2, della Costituzione, presiede l'Assemblea Generale e la Camera dei Senatori con diritto di parola e voto. In Argentina il Vicepresidente non fa parte dell'organo collegiale; l'articolo 57 della Costituzione stabilisce che il Vicepresidente presiede il Senato senza disporre di voto salvo in caso di parità e l'articolo 58 prevede che il Senato nomina un Presidente provvisorio nei casi in cui il Vicepresidente è assente o esercita le funzioni di Presidente (i due articoli traducono quasi testualmente i commi 4 e 5 della sezione 3 dell'articolo I della Costituzione degli Stati Uniti). Neppure in Perù i due Vicepresidenti fanno parte dell'organo collegiale. Nei casi elencati i Vicepresidenti sono ovviamente presenti nell'organo collegiale se sostituiscono il Presidente. Naturalmente in Brasile, Cile, Ecuador, Messico e Nicaragua non si pone il problema di verificare se nei rispettivi testi costituzionali è presente il Vicepresidente all'interno di un organo collegiale, non essendo quest'ultimo costituzionalmente previsto in maniera espressa.

¹⁴⁵ Cfr. nuovamente l'articolo 165 della Costituzione della Bolivia; l'articolo 174.3 pone tra le attribuzioni del Vicepresidente la partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri.

¹⁴⁶ Cfr. ancora una volta l'articolo 195 della Costituzione del Guatemala, anche se poi come si è già ricordato, secondo il precedente articolo 182, comma 3, l'*Organismo Ejecutivo* è costituito da Presidente della Repubblica, Vicepresidente, Ministri, Viceministri e dagli altri funzionari dipendenti; tra le funzioni del Vicepresidente ci sono la partecipazione alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri con diritto di parola e di voto di cui all'articolo 191.a, l'assistenza al Presidente della Repubblica nell'indirizzo della politica generale del Governo di cui all'articolo 191.c, la presidenza del Consiglio dei Ministri quando il Presidente della Repubblica è assente di cui all'articolo 191.e, il coordinamento del lavoro dei Ministri di cui all'articolo 191.g.

¹⁴⁷ In Paraguay i Ministri si riuniscono in Consiglio, convocati dal Presidente della Repubblica, per coordinare i compiti esecutivi, sviluppare la politica governativa e prendere decisioni collettive ai sensi dell'articolo 243 della Costituzione, mentre la partecipazione del Vicepresidente alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri è prevista dal precedente articolo 239.3.

¹⁴⁸ Cfr. nuovamente l'articolo 137 della Costituzione della Repubblica Dominicana.

¹⁴⁹ Cfr. nuovamente l'articolo 242 della Costituzione del Venezuela, anche se il precedente articolo 225 prevede che il Potere Esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica, dal Vicepresidente Esecutivo, dai Ministri e dagli altri funzionari stabiliti dalla Costituzione e dalla legge.

¹⁵⁰ Cfr. nuovamente l'articolo 166 della Costituzione di El Salvador. I sostituti dei Ministri dovrebbero essere i Viceministri, tenendo conto del successivo articolo 171, secondo cui il Presidente della Repubblica, il Vicepresidente della Repubblica, i Ministri e i Viceministri di Stato sono solidalmente responsabili degli atti da loro autorizzati, anche se il precedente articolo 150 dispone che il Presidente e il Vicepresidente della Repubblica, i Ministri e i Viceministri di Stato e i loro funzionari subordinati costituiscono l'Organo Esecutivo.

Uruguay¹⁵¹, Ministri in Costa Rica¹⁵² con la partecipazione dei due Vicepresidenti se chiamati a ricoprire incarichi ministeriali¹⁵³, Incaricato alla Presidenza eventualmente in alternativa al Presidente, Vicepresidente e Ministri a Panama¹⁵⁴ con il Vicepresidente dotato di diritto di parola ma non di voto¹⁵⁵, Ministri e direttori dei dipartimenti amministrativi in Colombia¹⁵⁶, Segretari di Stato in Honduras¹⁵⁷. Si è poi già rilevato che nella Costituzione dell'Ecuador non è indicato un organo collegiale, ma poi un'astratta Funzione Esecutiva è attribuita ambigualmente allo stesso tempo sia al Presidente da solo che assieme ad altri soggetti, tra cui il Vicepresidente e i Ministri¹⁵⁸, mentre questi ultimi sono anche politicamente responsabili dinanzi all'Assemblea Nazionale.

In Argentina e Perù, dove l'Esecutivo è fortemente razionalizzato, sono state introdotte quelle che sembrano evanescenti ombre di Primi Ministri, che fanno parte dell'organo collegiale, assieme agli altri Ministri e nel primo caso al Presidente della Nazione e nel secondo a quello della Repubblica, rispettivamente con il nome di Capo di Gabinetto e Presidente del Consiglio dei Ministri.

7. Responsabilità politica dei Ministri

Al Capo di Gabinetto sono attribuite diverse funzioni, esercitate comunque in posizione subordinata al Presidente¹⁵⁹, a partire da quella di presiedere le

¹⁵¹ Cfr. gli articoli 160 e 161 della Costituzione dell'Uruguay; peraltro vale notare che secondo il successivo articolo 184 in sostituzione di un Ministro il Presidente della Repubblica nomina ad interim un altro Ministro o il Sottosegretario del rispettivo portafoglio ministeriale.

¹⁵² Cfr. l'articolo 130 della Costituzione di Costa Rica.

¹⁵³ Cfr. di nuovo l'articolo 143, comma 2, della Costituzione di Costa Rica.

¹⁵⁴ Cfr. di nuovo l'articolo 199 della Costituzione di Panama.

¹⁵⁵ Cfr. ancora l'articolo 185.2 della Costituzione di Panama.

¹⁵⁶ Cfr. l'articolo 115, comma 2, della Costituzione della Colombia.

¹⁵⁷ Come si evince dagli articoli 246, 247, 248 e 252 della Costituzione dell'Honduras.

¹⁵⁸ Cfr. il già richiamato articolo 141, commi 1 e 2, della Costituzione dell'Ecuador.

¹⁵⁹ Cfr. l'articolo 100 della Costituzione dell'Argentina: «[...] Al Capo del Gabinetto dei Ministri, avente responsabilità politica nei confronti del Congresso della Nazione, spetta: 1. Esercitare l'amministrazione generale del paese. 2. Emettere gli atti e i regolamenti necessari per esercitare le facoltà attribuitigli dal presente articolo e quelle delegate dal Presidente della Nazione, con la controfirma del Ministro segretario del settore al quale l'atto o il regolamento si riferisce. 3. Effettuare le nomine dei dipendenti dell'Amministrazione, eccettuate quelle che competono al Presidente. 4. Esercitare le funzioni e i compiti delegati dal Presidente della Nazione e in accordo con il Gabinetto decidere le materie indicate dal Potere Esecutivo, o per propria decisione, le materie che ritenga necessarie per importanza, nell'ambito delle proprie competenze. 5. Coordinare, preparare e convocare le riunioni del Gabinetto dei Ministri, presiedendole in caso di assenza del Presidente. 6. Inviare al Congresso i progetti di Legge dei Ministeri e del Bilancio Nazionale, previa discussione con accordo del Gabinetto e approvazione del Potere Esecutivo. 7. Fare esigere le imposte della Nazione e eseguire la Legge del Bilancio Nazionale. 8. Controfirmare i decreti attuativi delle leggi, i decreti che dispongono la proroga delle sedute ordinarie del Congresso o la convocazione di sedute straordinarie e i messaggi del Presidente che promuovano l'iniziativa legislativa. 9. Partecipare alle riunioni del Congresso e ai relativi dibattiti, senza votare. 10. Una volta iniziate le sessioni ordinarie del Congresso, presentare insieme agli altri Ministri una

riunioni del Gabinetto dei Ministri solo in assenza del Presidente stesso¹⁶⁰. Tra le funzioni suddette, oltre a quelle di formale validazione degli atti del Presidente, alcune in sintesi potrebbero definirsi di coordinamento dell'attività amministrativa e direzione del funzionamento del Consiglio dei Ministri e altre di rappresentanza del Governo al cospetto del Legislativo¹⁶¹.

In Perù il Presidente del Consiglio dei Ministri, portavoce autorizzato del Governo dopo il Presidente della Repubblica e coordinatore delle funzioni degli altri Ministri¹⁶², presiede il Consiglio dei Ministri solo in assenza del Presidente della Repubblica¹⁶³.

Ribadendo quanto già osservato in relazione all'Argentina, la presenza nei due testi costituzionali di tali figure non ha trasformato la forma di governo in semipresidenziale, in quanto i loro poteri sono meramente notarili o vengono esercitati sotto la supervisione del Presidente.

Infatti in Argentina la nomina e la rimozione del Capo di Gabinetto rientra tra le attribuzioni del Presidente¹⁶⁴, che è formalmente titolare della funzione esecutiva in quanto responsabile politico dell'amministrazione generale¹⁶⁵. Il Capo di Gabinetto non può assumere contemporaneamente a tale incarico la responsabilità di alcun altro Ministero¹⁶⁶, opera sotto la supervisione del Presidente e non ha alcuna possibilità di esprimersi in merito alla nomina e revoca dei Ministri da parte del Presidente. Il Capo di Gabinetto è poi anche politicamente responsabile nei confronti del Congresso della Nazione¹⁶⁷, da cui può essere rimosso a seguito di mozione di censura approvata con il voto a maggioranza assoluta dei membri di entrambe le Camere¹⁶⁸, senza tuttavia che la sfiducia si estenda all'insieme dei membri del Governo¹⁶⁹. In Perù il Presidente del Consiglio dei Ministri, nominato e rimosso dal Presidente della Repubblica¹⁷⁰, può ricoprire

memoria dettagliata dello stato della Nazione in relazione alle questioni seguite dai rispettivi dipartimenti. 11. Produrre le relazioni e fornire le spiegazioni orali o scritte eventualmente richieste al Potere Esecutivo da qualsivoglia delle Camere. 12. Controfirmare i decreti che esercitano facoltà delegate dal Congresso, i quali saranno soggetti al controllo della Commissione Bicamerale Permanente. 13. Controfirmare unitamente agli altri Ministri i decreti di necessità e urgenza e i decreti di promulgazione parziale di leggi. Sottoporrà personalmente ed entro dieci giorni dalla loro approvazione questi decreti all'attenzione della Commissione Bicamerale Permanente [...]».

¹⁶⁰ Cfr. l'articolo 100.5 della Costituzione dell'Argentina.

¹⁶¹ A proposito di queste ultime cfr. soprattutto l'articolo 100.6, .9, .10 e .11 della Costituzione dell'Argentina.

¹⁶² Cfr. l'articolo 123.1 e .2 della Costituzione del Perù.

¹⁶³ Cfr. il comma 2 del già richiamato articolo 121 della Costituzione del Perù.

¹⁶⁴ Cfr. l'articolo 99.7 della Costituzione dell'Argentina.

¹⁶⁵ Cfr. l'articolo 99.1 della Costituzione dell'Argentina.

¹⁶⁶ Cfr. l'articolo 100, ultimo capoverso, della Costituzione dell'Argentina.

¹⁶⁷ Cfr. l'articolo 100, secondo capoverso, della Costituzione dell'Argentina.

¹⁶⁸ Cfr. l'articolo 101 della Costituzione dell'Argentina.

¹⁶⁹ Anche se poi, secondo l'articolo 102 della Costituzione dell'Argentina, i Ministri sono responsabili per gli atti adottati d'accordo con altri Ministri non solo individualmente ma anche solidalmente. Su tale forma di responsabilità congiunta tra Ministri, in assenza di censura o sfiducia parlamentare, si rimanda alle riflessioni svolte a proposito del Cile.

¹⁷⁰ Cfr. l'articolo 122 della Costituzione peruviana.

l'incarico di Ministro senza portafoglio¹⁷¹, è chiamato a presentare il suo programma politico in sede parlamentare¹⁷² e può essere rimosso anche a seguito di voto di censura, individualmente al pari degli altri Ministri o assieme all'intero Consiglio¹⁷³; pur avendo formalmente un peso decisionale più rilevante del Capo di Gabinetto argentino, visto che sono richiesti la sua proposta e il suo accordo quando il Presidente della Repubblica nomina e rimuove i Ministri¹⁷⁴, resta comunque una figura piuttosto debole¹⁷⁵ che non attenua la preponderanza presidenziale nel sistema di governo¹⁷⁶.

Nell'ambito poi di un composito quadro costituzionale di contrappesi all'azione del Presidente, finalizzato alla dispersione del potere, che tuttavia sfocia molto spesso nell'inefficacia pratica¹⁷⁷, nei vari ordinamenti costituzionali latinoamericani sono previsti diversi tipi di controllo parlamentari sull'Esecutivo, che per lo più coinvolgono direttamente i Ministri e altri funzionari ad essi subordinati. Limitandosi ai Ministri, si può

¹⁷¹ Cfr. l'articolo 123, prima frase, della Costituzione peruviana.

¹⁷² Secondo l'articolo 130, comma 1, della Costituzione del Perù, entro trenta giorni dall'assunzione delle sue funzioni il Presidente del Consiglio, insieme agli altri Ministri, si presenta al Congresso per esporre e dibattere la politica generale del Governo e le principali misure che richiede la sua gestione, ponendo a tal fine la questione di fiducia. Tuttavia, poiché la legge di riforma costituzionale n. 31988 del 2024 ha ristabilito il bicameralismo del Congresso peruviano con decorrenza dalle prime elezioni generali successive alla riforma, tale formulazione dell'articolo è valida solo fino alle elezioni del 12 aprile 2026, a partire dalle quali la presentazione del Consiglio dei Ministri nel suo insieme avviene alla Camera dei Deputati; sempre con effetto a partire da tali elezioni la medesima riforma ha anche stabilito che l'esposizione della politica generale del Governo non dia luogo alla questione di fiducia.

¹⁷³ Cfr. l'articolo 132 della Costituzione del Perù, dove è stabilito che la censura può essere individuale o investire l'intero Consiglio dei Ministri e che per la sua approvazione, a cui seguono le dimissioni dei Ministri censurati, è richiesto il voto della maggioranza assoluta (testualmente, più della metà del numero legale) dei membri del Congresso (a seguito della riforma costituzionale richiamata a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026 il Consiglio dei Ministri sarà responsabile nei confronti della sola Camera dei Deputati, che voterà la censura con il voto di più della metà dei suoi membri, cioè a maggioranza assoluta).

¹⁷⁴ Secondo quanto dispone ancora l'articolo 122 della Costituzione peruviana. Cfr. sul punto M. Serrafro, *Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?*, cit., 138.

¹⁷⁵ Al Presidente del Consiglio dei Ministri è riconosciuto un ruolo di coordinamento dei suoi colleghi ma non una preminenza sugli stessi: D. García Belaunde, F. Fernández Segado, *La Constitución peruana de 1993*, Lima, 1994, 27.

¹⁷⁶ E. Bernalles Ballesteros, *El Régimen Presidencial en la Constitución de 1993*, in *Ius et Veritas*, 2016, núm. 53, 344, 354.

¹⁷⁷ A. Escamilla Cadena, R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, in *Estudios Políticos (México)*, 2016, núm. 37, 111, 138-139, un decennio fa rilevavano che, a fronte della tendenza emergente dall'analisi della maggior parte dei testi costituzionali dell'area in direzione di un equilibrio tra poteri e controlli, con questi ultimi affidati ai poteri legislativo e/o giudiziario, alla società civile o a organi costituzionali autonomi, si pone una situazione effettiva molto distante, confermata da casi come quello del Venezuela, dove l'Esecutivo è costituzionalmente debole in quanto sottoposto a un livello di controlli formalmente tra i più elevati dell'area, ma al tempo stesso nella pratica il Presidente è figura predominante su tutti gli altri poteri e istituzioni.

osservare che, a seconda dei casi, il Parlamento può convocarli¹⁷⁸, formulare nei loro confronti interpellanze, interrogazioni o comunque richieste di informazioni¹⁷⁹ nonché eventualmente ricorrere alle commissioni di

¹⁷⁸ D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, cit., 61, ricorda che tale possibilità esiste nei testi costituzionali latinoamericani a differenza del caso statunitense.

¹⁷⁹ Cfr. gli articoli 71 e 104 della Costituzione dell'Argentina (mentre l'articolo 100.11, afferma che spetta al Capo di Gabinetto la produzione delle relazioni e la fornitura di spiegazioni orali o scritte eventualmente richieste al Potere Esecutivo da ciascuna Camera e l'articolo 101 riguarda l'obbligo gravante sul Capo di Gabinetto di comparire davanti al Congresso almeno una volta al mese, alternandosi tra le Camere, per riferire sull'attività governativa), gli articoli 158.18 e 175.7 della Costituzione della Bolivia, l'articolo 50 della Costituzione del Brasile (l'articolo 58 § 2 III estende espressamente anche alle Commissioni parlamentari il potere di convocare i Ministri), gli articoli 37, comma 2 e 52.1.b della Costituzione del Cile, l'articolo 135.3, .4 e .8 nonché l'articolo 208, commi 2 e 4, della Costituzione della Colombia, gli articoli 121.24 e 145 della Costituzione di Costa Rica, l'articolo 154.2 della Costituzione dell'Ecuador, l'articolo 131.18 e .34 nonché gli articoli 165 e 168.7 della Costituzione di El Salvador, gli articoli 165.j, 166, 168 e 199 della Costituzione del Guatemala, gli articoli 205.22 e 251 della Costituzione dell'Honduras, gli articoli 69 e 93 della Costituzione del Messico, il già richiamato articolo 132.4 della Costituzione del Nicaragua, gli articoli 161.9 e 198 della Costituzione di Panama, gli articoli 192 e 193 della Costituzione del Paraguay, gli articoli 96, 129, commi 2 e 3 (in particolare secondo il comma 3 il Presidente del Consiglio o almeno uno dei Ministri partecipa periodicamente alle sedute plenarie del Congresso per il periodo delle interrogazioni) e 131 della Costituzione del Perù (le modifiche apportate a tutti e tre gli articoli dalla riforma che ha reintrodotto il bicameralismo entreranno in vigore a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026; nel comma 3 dell'articolo 129 il riferimento al Congresso verrà sostituito con quello alla Camera dei Deputati), gli articoli 94 e 95, primo comma, della Costituzione della Repubblica Dominicana, gli articoli 118 e 119 della Costituzione dell'Uruguay, l'articolo 222 della Costituzione del Venezuela.

inchiesta¹⁸⁰, con le interpellanze che possono a volte sfociare in un voto di censura nei loro confronti¹⁸¹.

Soffermandosi più specificamente sulla censura bisogna osservare che l'esito positivo di un voto di tal genere determina l'obbligo di dimissioni dei Ministri in Bolivia, Colombia, Ecuador e Guatemala¹⁸² o ne lascia al Presidente il potere di rimozione in Costa Rica, El Salvador, Panama, Paraguay e Repubblica Dominicana¹⁸³. In Perù e Uruguay dall'approvazione

¹⁸⁰ Il già richiamato articolo 52.1.c della Costituzione del Cile menziona espressamente i Ministri tra i soggetti che possono essere convocati dalle commissioni di inchiesta. In alcuni casi tra i soggetti che possono essere convocati non sono espressamente indicati i Ministri ma: ogni persona naturale o giuridica dall'articolo 137 della Costituzione della Colombia, qualunque persona dall'articolo 121.23 della Costituzione di Costa Rica, tutti i funzionari pubblici dall'articolo 223 della Costituzione del Venezuela. Non specificano i soggetti che possono essere chiamati dinanzi alle commissioni parlamentari investigative l'articolo 58 § 3 della Costituzione del Brasile, l'articolo 158.19 della Costituzione della Bolivia, l'articolo 131.32 della Costituzione di El Salvador, l'articolo 171.m della Costituzione del Guatemala, l'articolo 205.21 della Costituzione dell'Honduras, l'articolo 132.16 della Costituzione del Nicaragua, l'articolo 161.6 della Costituzione di Panama, l'articolo 93.e, della Costituzione della Repubblica Dominicana, l'articolo 120 della Costituzione dell'Uruguay e gli articoli 97 e 102-B della Costituzione del Perù (l'articolo 102-B, introdotto dalla citata legge di riforma costituzionale, attribuisce alla Camera dei Deputati la competenza a predisporre commissioni investigative in merito a qualunque questione di interesse pubblico ed entrerà in vigore a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026, mentre la vecchia formulazione dell'articolo 97, anch'esso modificato dalla riforma costituzionale, attribuisce al Congresso monocamerale tale competenza). Secondo l'articolo 93 della Costituzione del Messico le Camere hanno il potere di istituire commissioni per indagare sul funzionamento degli enti decentralizzati lì indicati e delle imprese a partecipazione statale maggioritaria. Invece l'articolo 195 della Costituzione del Paraguay tra i soggetti espressamente esclusi dalle indagini delle commissioni parlamentari di inchiesta pone i Ministri, il Presidente e il Vicepresidente. Infine in Argentina ed Ecuador non sono costituzionalmente previste commissioni di inchiesta. Bisogna ricordare che il potere di inchiesta del Congresso degli Stati Uniti, pur non essendo espressamente previsto dalla Costituzione, è particolarmente articolato e rilevante, consentendo di acquisire grandi quantità di informazioni e dati e di indagare sull'attività amministrativa dell'Esecutivo; sul punto cfr. P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*. 3., cit., 111.

¹⁸¹ Non è costituzionalmente prevista censura nei confronti dei Ministri in Brasile, Cile e Nicaragua nonché nei confronti dei Segretari di Stato in Honduras e Messico.

¹⁸² Cfr. di nuovo l'articolo 158.18 della Costituzione della Bolivia, nella parte in cui per l'approvazione della censura è richiesto il voto di due terzi dei membri dell'Assemblea Legislativa Plurinazionale e tale voto comporta la destituzione del Ministro; l'articolo 135.9 della Costituzione della Colombia, nella parte in cui per l'approvazione della censura è richiesto il voto favorevole di più della metà dei membri della Camera che l'ha proposta e tale voto determina la rimozione dalla carica; l'articolo 131 della Costituzione dell'Ecuador, il cui comma 2 prevede il voto favorevole della maggioranza di due terzi dei membri dell'Assemblea Nazionale per la censura e la destituzione dei Ministri; gli articoli 166 e 167 della Costituzione del Guatemala, dove un voto di mancanza di fiducia, che può scaturire dalla proposizione di interpellanze parlamentari, è approvato a maggioranza assoluta dei membri del Congresso e può riguardare uno o più Ministri, comunque in numero non superiore a quattro, determinandone le immediate dimissioni.

¹⁸³ Cfr. l'articolo 121.24 della Costituzione di Costa Rica (nella parte in cui prevede che l'Assemblea Legislativa monocamerale può con il voto dei due terzi dei presenti censurare gli stessi, quando a giudizio dell'Assemblea essi siano colpevoli di atti

di un voto di censura scaturiscono le dimissioni dei Ministri¹⁸⁴, salvo l'eventuale intervento presidenziale ricorrendone le condizioni, le cui conseguenze verranno esaminate a breve. In Argentina, come si è visto, può essere sfiduciato e obbligato alle dimissioni il solo Capo di Gabinetto. Bisogna notare poi che in Brasile, Cile, Messico e Nicaragua alla mancata espressa indicazione di un organo collegiale nel testo costituzionale si abbina l'assenza di ogni forma di responsabilità politica dei Ministri nei confronti delle assemblee legislative, mentre in Honduras alla costituzionalizzazione di un organo collegiale, a differenza di tutti gli altri casi in cui tale organo è chiaramente previsto, non si accompagna una responsabilità politica, neppure individuale, dei Ministri dinanzi al Parlamento, all'opposto del caso già considerato dell'Ecuador dove la mancata previsione costituzionale espressa di un organo collegiale non impedisce che sia fatta valere la responsabilità politica individuale dei Ministri dinanzi all'organo parlamentare.

In Venezuela l'approvazione di una mozione di censura nei confronti dei Ministri o del Vicepresidente Esecutivo ne implica la rimozione¹⁸⁵, anche se a certe condizioni la censura approvata nei confronti del Vicepresidente (che dalle funzioni attribuite appare, almeno sul piano formale, come una figura a metà tra un tradizionale Vicepresidente e un Primo Ministro¹⁸⁶)

incostituzionali o illegali, o di gravi errori che abbiano causato o possano causare un danno evidente agli interessi pubblici); l'articolo 131.37 della Costituzione di El Salvador (nella parte in cui stabilisce che spetta all'Assemblea Legislativa raccomandare alla Presidenza della Repubblica la destituzione dei Ministri di Stato); l'articolo 161.7 della Costituzione di Panama (nella parte in cui dispone che i Ministri possono essere censurati con il voto dei due terzi dell'Assemblea Nazionale monocamerale, quando a giudizio di questa siano responsabili di atti offensivi o illegali, o di gravi errori che abbiano danneggiato gli interessi dello Stato); l'articolo 194 della Costituzione del Paraguay (nella parte in cui prevede che il voto di censura può essere emesso da entrambe le Camere con il voto «a maggioranza assoluta di due terzi», se il Ministro non compare davanti alla Camera che lo ha convocato o se la stessa Camera ritiene le sue dichiarazioni insoddisfacenti, raccomandando poi al Presidente la destituzione del Ministro stesso dalla carica); l'articolo 95, secondo comma, della Costituzione della Repubblica Dominicana (nella parte in cui stabilisce che, se i Ministri, sottoposti a interpellanze, non compaiono senza alcuna giustificazione o le loro dichiarazioni vengono ritenute insoddisfacenti, le Camere possono approvare un voto di censura con i due terzi dei membri presenti, raccomandando al Presidente la destituzione dalla carica dei Ministri stessi).

¹⁸⁴ Cfr. il già ricordato articolo 132 della Costituzione del Perù; gli articoli 147 e 148 della Costituzione dell'Uruguay, laddove si distingue una censura individuale, una contro vari Ministri e una collettiva, tutte espresse a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Generale, organo composto, secondo quanto dispone l'articolo 84, dalla Camera dei Rappresentanti e da quella dei Senatori.

¹⁸⁵ Cfr. gli articoli 187.10 (spetta all'Assemblea Nazionale votare la censura nei confronti del Vicepresidente e dei Ministri, la cui approvazione determina la destituzione di questi ultimi se si raggiunge la soglia di voti corrispondenti ai tre quinti dei deputati), 240, comma 1 (l'approvazione di una mozione di censura nei confronti del Vicepresidente Esecutivo con il voto di non meno dei tre quinti dei componenti dell'Assemblea Nazionale comporta la sua rimozione) e 246 (la stessa maggioranza di non meno dei tre quinti dei membri dell'Assemblea Nazionale approva una mozione di censura nei confronti dei Ministri che ne implica la rimozione) della Costituzione del Venezuela.

¹⁸⁶ Cfr. soprattutto gli articoli 233, 234 e 239 della Costituzione del Venezuela.

abilita il Presidente a sciogliere l'Assemblea Nazionale¹⁸⁷, tenendo conto però che nel complesso i controlli parlamentari in Venezuela non hanno in realtà funzionato durante il regime autoritario del Presidente Hugo Chávez e poi sono venuti sostanzialmente meno con la dittatura di Nicolás Maduro¹⁸⁸.

Al Presidente spetta un potere di scioglimento anticipato delle Camere, a seguito di mancata concessione della fiducia e/o di censura nei confronti dei Ministri, in Perù¹⁸⁹ e Uruguay¹⁹⁰, mentre, alla luce di alcune espressioni indeterminate utilizzate nel testo costituzionale, in Ecuador tale potere pare sostanzialmente discrezionale¹⁹¹, anche se può essere esercitato una sola volta nei primi tre anni di mandato¹⁹². Viceversa in qualche altro caso, come ad esempio in Paraguay, lo scioglimento parlamentare anticipato

¹⁸⁷ Cfr. l'articolo 240, comma 2, della Costituzione del Venezuela, secondo cui la rimozione del Vicepresidente Esecutivo per tre volte nel corso della stessa legislatura, quale conseguenza dell'approvazione di mozioni di censura, conferisce al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere l'Assemblea nazionale (come previsto anche dall'articolo 236.21), anche se il successivo comma 3 precisa poi che l'Assemblea non può essere sciolta nell'ultimo anno della legislatura.

¹⁸⁸ C. Ayala Corao, *El régimen presidencial de Venezuela*, in *DPCE online*, 2023, 1, 833, 837.

¹⁸⁹ Cfr. l'articolo 134, comma 1, della Costituzione del Perù, secondo cui il Presidente ha la facoltà di sciogliere il Congresso se quest'ultimo ha sottoposto a censura o negato la sua fiducia a due Consigli di Ministri, anche se poi il quarto comma dello stesso articolo precisa che lo scioglimento del Congresso è vietato nell'ultimo anno del suo mandato. La nuova formulazione, che entrerà in vigore a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026, prevede lo scioglimento presidenziale anticipato della sola Camera dei Deputati e il divieto di scioglimento nell'ultimo anno del suo mandato, mentre precisa che il Senato resta in funzione e non può essere sciolto. Il potere di scioglimento presidenziale (il cui esercizio arbitrario è secondo l'articolo 117 della Costituzione uno dei motivi che giustificano la messa in stato di accusa del Presidente) cerca di bilanciare quello parlamentare di far valere la responsabilità dei Ministri collettivamente o singolarmente, a seconda dei casi, con obbligo di dimissioni in caso di rigetto della questione di fiducia o approvazione della mozione di censura.

¹⁹⁰ Cfr. ancora l'articolo 148 della Costituzione dell'Uruguay, che prevede che, a fronte di un voto di censura da parte dell'Assemblea Generale, il Ministro o i Ministri destinatari dello stesso siano obbligati a dimettersi, salvo che il Presidente della Repubblica esprima un veto, a cui consegue una riconvocazione della medesima Assemblea Generale che può abbandonare la procedura rendendo così la mozione priva di effetti, riapprovare la censura a maggioranza dei tre quinti dei componenti vincolando così il Presidente, oppure riapprovare la censura con meno dei tre quinti, il che conferisce al Presidente il potere di decidere lo scioglimento delle Camere mantenendo in carica il Ministro o i Ministri censurati.

¹⁹¹ Secondo l'articolo 148, comma 1, della Costituzione dell'Ecuador il Presidente della Repubblica può sciogliere l'Assemblea Nazionale quando, a suo giudizio, questa ha assunto funzioni non costituzionalmente attribuibili alla sua competenza, previa pronuncia favorevole della Corte costituzionale; oppure se ostacola ripetutamente e ingiustificatamente l'attuazione del Piano nazionale di sviluppo o a causa di una grave crisi politica e di disordini interni. Facendo riferimento all'ultimo motivo richiamato H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas*, cit., 43, ha concluso che il potere di scioglimento è sostanzialmente discrezionale.

¹⁹² Cfr. l'articolo 148, comma 2, della Costituzione dell'Ecuador.

era previsto in passato dalle Costituzioni del 1940¹⁹³ e del 1967¹⁹⁴, mentre oggi non lo è più da quella in vigore dal 1992¹⁹⁵.

In Perù¹⁹⁶ e in Uruguay¹⁹⁷ è prevista anche la possibilità di porre la questione di fiducia.

In conclusione, per quanto si evince dalle norme costituzionali, nel complesso forme di controllo parlamentare sull'Esecutivo sono tutt'altro che inesistenti in molti Paesi ma, in genere rivolte nei confronti dei Ministri, risultano in sostanza inefficaci nei confronti del Presidente, unico reale detentore di un quasi sempre strabordante Potere Esecutivo, fatta salva l'eventuale completa degenerazione del sistema di governo per l'insorgere di irrisolvibili conflittualità con il Legislativo.

8. Attribuzioni e interferenze legislative del Potere Esecutivo

¹⁹³ Cfr. l'articolo 53 della Costituzione del Paraguay del 1940, secondo cui: «Il Presidente della Repubblica può sciogliere la Camera dei Rappresentanti e rimuovere i Consiglieri di Stato, con l'obbligo, nel primo caso, di indire le elezioni entro il termine di due mesi».

¹⁹⁴ Cfr. l'articolo 182 della Costituzione del Paraguay del 1967, secondo cui: «Il Potere Esecutivo può decretare lo scioglimento del Congresso per eventi gravi che siano immutabili e che mettano in pericolo l'equilibrio dei Poteri dello Stato, o che influiscano in altro modo sulla normale validità di questa Costituzione o sul libero sviluppo delle istituzioni da essa create ...».

¹⁹⁵ D. Moreno Rodríguez-Alcalá, *El modelo presidencial paraguayo en perspectiva: del peligro a la prudencia*, in *DPCE online*, 2023, 1, 867, 881.

¹⁹⁶ L'articolo 133 della Costituzione peruviana prevede che una questione di fiducia possa essere posta dal Presidente del Consiglio a nome di quest'ultimo in ogni momento dinanzi al Congresso e nella nuova formulazione a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026 dinanzi alla sola Camera dei Deputati. In passato a proposito della questione di fiducia si osservava (J. Carpizo, *En búsqueda del ADN*, cit., 345) che si trattava di un istituto che non trovava applicazione. Diversamente nell'ultimo decennio, caratterizzato da un forte scontro tra Esecutivo e Legislativo, non solo la questione di fiducia ma i meccanismi di razionalizzazione nel loro complesso hanno trovato ripetuta applicazione. In proposito cfr. A. Barandiarán Argote, *Un presidencialismo a la deriva: Diseño institucional y crisis recurrente en el Perú (2016-2020)*, in *Politai*, 2025, vol. 16, núm. 26, 17, 17 ss.; J. I. Cáceres Rosado, *Desafíos constitucionales al control del poder político: un análisis de tres posibles causas*, in *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 2024, núm. 17, 77, 77 ss. In particolare innanzitutto si è assistito all'uso ripetuto e con esiti alterni della mozione di censura da parte del Congresso (a partire dal dicembre 2016, quando fu approvata una mozione di censura nei confronti del Ministro dell'Istruzione Jaime Saavedra), così come della questione di fiducia da parte del Governo (a partire dal settembre 2017, quando il Presidente del Consiglio dei Ministri, Fernando Zavala, pose una questione di fiducia, in appoggio alla Ministra dell'Istruzione Marilú Martens sottoposta a mozione di censura individuale, che il Congresso respinse provocando la caduta del Gabinetto ministeriale), poi nel 2019 ha trovato applicazione anche l'istituto dello scioglimento anticipato del Congresso da parte del Presidente Martín Vizcarra nell'ipotesi di cui al già menzionato articolo 134 (sebbene l'uso sia stato contestato perché la seconda sfiducia è stata presunta).

¹⁹⁷ L'articolo 174, comma 4, della Costituzione dell'Uruguay stabilisce che il Presidente può chiedere all'Assemblea Generale di esprimere un voto di fiducia nei confronti dei Ministri, anche se nel 2009 si metteva in evidenza la sostanziale non applicazione di tale disposizione (J. Carpizo, *En búsqueda del ADN*, cit., 345).

In materia legislativa i Presidenti latinoamericani hanno conseguito un ampliamento significativo dei loro poteri soprattutto nel corso del XX secolo e il processo di democratizzazione della fine del secolo non ne ha comportato un ridimensionamento¹⁹⁸. In proposito si è osservato che i Presidenti hanno acquisito la potestà esclusiva in materia economica e finanziaria ed in particolare in tema di predisposizione del bilancio, una corsia preferenziale per la legislazione di urgenza, tramite la presentazione di progetti di legge che le assemblee legislative devono approvare entro un tempo limitato, il potere di adottare decreti di contenuto legislativo in circostanze di estrema urgenza nell'impossibilità di seguire l'ordinario iter legislativo, la possibilità di presentare proposte di legge di referendum popolare¹⁹⁹.

Atipici rispetto al sistema statunitense sembrerebbero proprio gli ampi poteri in materia legislativa ordinaria, a partire dall'iniziativa legislativa presidenziale e dal veto presidenziale parziale sui progetti di legge, nonché quelli attribuitigli in situazioni straordinarie²⁰⁰, sicché proprio tali poteri, peculiari dei presidenzialismi latinoamericani²⁰¹, farebbero definire i Presidenti dell'area co-legislatori²⁰², a differenza di quello statunitense che non lo sarebbe. Eppure il Presidente degli Stati Uniti non è privo di poteri legislativi: a parte quello espresso di veto a cui si farà riferimento più avanti, il silenzio del testo costituzionale su altri poteri di tale natura non esclude che egli in sostanza sia comunque in grado di legiferare con una serie di atti adottati senza delega o autorizzazione congressuale e non sottoposti a specifiche condizioni²⁰³, tra i quali spiccano per il loro uso frequente gli *executive orders*.

8.1 Iniziativa legislativa e procedura d'urgenza

Poi il testo costituzionale prevede che il Presidente degli Stati Uniti fornisca al Congresso informative periodiche sullo stato dell'Unione assieme alla

¹⁹⁸ G.L. Negretto, *La reforma del presidencialismo en América Latina*, cit., 143.

¹⁹⁹ G.L. Negretto, *La reforma del presidencialismo en América Latina*, cit., 142; Idem, *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*, in *Desarrollo Económico*, 2010, vol. 50, núm. 198, 197, 213.

²⁰⁰ T. Ginsburg, J.A. Cheibub, Z. Elkins, *Latin American Presidentialism*, cit., 1709; M. de la Paz Sánchez Manzano, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, in *Derecho PUCP*, 2000, núm. 53, 269, 278 ss. Cfr. poi A. Lago Carballo, *Presidencialismo o parlamentarismo*, cit., 24-25, secondo cui la prevalenza del potere esecutivo sul potere legislativo trova il suo fondamento nell'iniziativa legislativa, quasi sempre esercitata dal Presidente anche se i testi costituzionali la attribuiscono anche ad altri soggetti come parlamentari e cittadini, nella facoltà di veto presidenziale sui testi di legge approvati dalle Camere, che a differenza del caso degli Stati Uniti in America latina si manifesta anche come veto parziale che consente non soltanto di respingere il testo ma anche di modificarlo, nonché nelle facoltà straordinarie concesse al Presidente in situazioni di eccezione o di emergenza.

²⁰¹ T. Ginsburg, J.A. Cheibub, Z. Elkins, *Latin American Presidentialism*, cit., 1720 e 1730.

²⁰² In tal senso H. Nogueira-Alcalá, *El Presidencialismo en la práctica política*, in *Nueva sociedad*, 1985, núm. 77, 88, 88 ss.; Idem, *I regimi presidenziali dell'America latina*, cit., 495; Idem, *La tipología de gobiernos presidencialistas*, cit., 22.

²⁰³ E. Stradella, *I poteri normativi dell'Esecutivo negli Stati Uniti: alcuni spunti ricostruttivi*, 26 marzo 2018, in *Rivista AIC*, 2018, n° 1, 1, 4.

raccomandazione sulle misure necessarie ed opportune da adottare²⁰⁴. In origine si riteneva che si trattasse di un dovere gravante sul Presidente, mentre successivamente si trasformò in potere presidenziale di impulso alla legislazione sfruttando quello di raccomandazione²⁰⁵. Riecheggiano tali previsioni le costituzioni latinoamericane quando stabiliscono che il Presidente invia un messaggio e/o un resoconto annuale al Parlamento, all'inizio di ogni nuova sessione ordinaria, sullo stato o sulla situazione generale del Paese, della Nazione o della Repubblica, soprattutto se accompagnato dall'indicazione di riforme o misure ritenute necessarie o importanti²⁰⁶, mentre in molti casi i Ministri devono far pervenire una

²⁰⁴ Cfr. il primo periodo della sezione 3 dell'articolo II della Costituzione degli Stati Uniti.

²⁰⁵ P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*. 3., cit., 77.

²⁰⁶ Le formulazioni più simili a quella della Costituzione statunitense sono contenute negli articoli 99.8 della Costituzione dell'Argentina, 84 XI della Costituzione del Brasile, 139.4 della Costituzione di Costa Rica, 238.8 della Costituzione del Paraguay, 118.7 della Costituzione del Perù, 168.5 della Costituzione dell'Uruguay. Prevedono la presentazione al Parlamento di un rendiconto dell'attività dell'amministrazione governativa e non comprendono il suggerimento di riforme o misure da adottare gli articoli 147.7 della Costituzione dell'Ecuador, 183.i della Costituzione del Guatemala, 69 della Costituzione del Messico, 125.16 della Costituzione del Nicaragua e 237 della Costituzione del Venezuela. L'articolo 183.5 della Costituzione di Panama stabilisce che al Presidente, all'inizio di ogni sessione legislativa ordinaria, spetta inoltrare un messaggio su questioni di amministrazione. Nella Repubblica Dominicana, oltre alla sintetica previsione di cui all'articolo 128.2.f della Costituzione, è l'articolo 114 a disporre che il Presidente deve rendere annualmente conto della sua amministrazione e inviare un messaggio sulle prospettive macroeconomiche e fiscali, sui risultati economici, finanziari e sociali attesi nonché sulle priorità che intende perseguire attraverso la legge di bilancio. Secondo l'articolo 245.8 della Costituzione dell'Honduras il Presidente può dirigere messaggi al Congresso Nazionale in ogni momento, ma è obbligato a farlo per iscritto all'inizio di ogni nuova legislatura. L'articolo 168.6 della Costituzione di El Salvador tra le attribuzioni del Presidente della Repubblica prevede l'inoltro annuale all'Assemblea Legislativa, tramite i Ministri, di un resoconto sull'attività dell'amministrazione pubblica. L'articolo 189.12 della Costituzione della Colombia prevede che il Presidente presenta al Congresso, all'inizio di ogni sessione legislativa, una relazione sulle azioni dell'amministrazione, sull'attuazione dei piani e dei programmi per lo sviluppo economico e sociale e sui progetti che il Governo intende intraprendere. Secondo l'articolo 172.12 della Costituzione della Bolivia il Presidente presenta annualmente nella prima sessione dell'Assemblea Legislativa Plurinazionale la relazione scritta sull'andamento e sullo stato della Pubblica Amministrazione nel corso dell'anno, accompagnata dalle relazioni ministeriali.

relazione annuale delle proprie attività al Parlamento²⁰⁷, talvolta trasmessa tramite il Presidente²⁰⁸, oppure la presentano direttamente a quest'ultimo²⁰⁹.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti bisogna precisare che, anche se sul piano sostanziale il Potere Esecutivo federale incide comunque in modo rilevante sul processo legislativo²¹⁰, non si può fare riferimento al richiamato impulso presidenziale alla legislazione su un piano formale, dato che in realtà il testo costituzionale non attribuisce al Presidente alcun potere di iniziativa legislativa e perciò le sue proposte normative per essere presentate dinanzi al Congresso devono essere formalmente intestate all'iniziativa di un parlamentare che le recepisce²¹¹.

Invece, a differenza di quello statunitense, i testi costituzionali latinoamericani conferiscono sempre formalmente al Presidente l'iniziativa legislativa, per lo più condivisa con altri soggetti, che tuttavia diventa esclusiva in materia di bilancio e in alcuni casi anche in altre materie, sia pure esercitata talvolta mediante formale deliberazione dell'organo collegiale o con l'intermediazione di singoli Ministri²¹².

²⁰⁷ I Ministri all'inizio di ogni sessione annuale presentano al Parlamento relazioni sulle proprie attività, in particolare secondo quanto previsto dai testi costituzionali di Argentina (articolo 104), Colombia (articolo 208, comma 3), Costa Rica (articolo 144), Guatemala (articolo 198), Honduras (articolo 254), Messico (articolo 93, comma 1), Panama (articolo 198), Uruguay (articolo 177), Venezuela (articolo 244).

²⁰⁸ Cfr. i già ricordati articoli 172.12 della Costituzione della Bolivia e 128.2.f della Costituzione della Repubblica Dominicana (quest'ultimo, accanto al rendiconto dell'amministrazione dell'anno precedente da parte del Presidente, prevede anche la trasmissione, sempre a cura del Presidente, delle relazioni ministeriali sulle attività svolte). L'ultimo comma dell'articolo 242 della Costituzione del Paraguay prevede che annualmente i Ministri presentano una relazione sulle proprie attività al Presidente della Repubblica che poi viene fatta conoscere al Congresso.

²⁰⁹ L'articolo 87 III della Costituzione del Brasile prevede che i Ministri presentino la relazione sulle proprie attività al Presidente della Repubblica.

²¹⁰ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Milano, 2004, 383.

²¹¹ P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, 3., cit., 78.

²¹² L'articolo 77 della Costituzione argentina attribuisce ai membri delle Camere o al Potere Esecutivo l'iniziativa legislativa e siccome l'articolo 30 non si esprime sulla spettanza dell'iniziativa legislativa in materia di riforme costituzionali si deve ritenere che competeva agli stessi soggetti (mentre l'articolo 39 si riferisce ai progetti di legge di iniziativa popolare e l'articolo 52 prevede due ipotesi di iniziativa legislativa esclusiva delle Camere); secondo l'articolo 100.8 il messaggio del Presidente che promuove l'iniziativa legislativa è sottoposto alla controfirma del Capo di Gabinetto; l'iniziativa esclusiva dell'Esecutivo in materia di bilancio si evince dall'articolo 100.6 della Costituzione, che attribuisce al Capo di Gabinetto la competenza ad inviare al Congresso il Bilancio nazionale, previa discussione in accordo del Gabinetto e approvazione del Potere Esecutivo (di fatto, del Presidente). L'articolo 162 della Costituzione della Bolivia attribuisce all'Organo Esecutivo, assieme ad altri soggetti, l'iniziativa legislativa; l'articolo 172.11 della Costituzione pone tra le attribuzioni del Presidente della Repubblica la presentazione del Bilancio Generale dello Stato all'Assemblea Legislativa Plurinazionale, mentre l'articolo 321 III stabilisce che l'Organo Esecutivo presenta all'Assemblea Legislativa Plurinazionale il progetto annuale del Bilancio Generale; la contraddizione tra le due norme si risolve tenendo conto che l'articolo 172.4 attribuisce al Presidente la direzione dell'amministrazione pubblica e il coordinamento dell'azione dei Ministri, che secondo l'articolo 175 assieme a lui e al Vicepresidente compongono l'Organo Esecutivo; l'articolo 441 attribuisce anche al Presidente della Repubblica l'iniziativa di riforma totale della Costituzione ma

non quella di riforma parziale. L'articolo 61 della Costituzione brasiliana attribuisce l'iniziativa legislativa a una serie di soggetti, tra cui il Presidente della Repubblica, aggiungendo subito dopo una nutrita lista di materie riservate in via esclusiva all'iniziativa legislativa presidenziale, mentre il successivo articolo 165 riserva alle leggi di iniziativa del Potere Esecutivo (quindi al Presidente) la predisposizione dei bilanci annuali e pluriennali; l'articolo 60 pone il Presidente della Repubblica tra i soggetti a cui spetta l'iniziativa in tema di riforme costituzionali. Secondo l'articolo 65 della Costituzione del Cile hanno l'iniziativa legislativa il Presidente e i membri delle Camere, ma sono riservate all'iniziativa legislativa esclusiva presidenziale una serie di materie di natura economico-finanziaria e sociale, i progetti di legge che modificano la divisione politica e amministrativa del Paese nonché le materie di cui all'articolo 63.10 e .13, tra le quali la disciplina delle forze armate in tempo di pace e di guerra; l'articolo 67 poi stabilisce che il progetto di Legge di Bilancio dovrà essere presentato dal Presidente al Congresso entro termini predefiniti; l'articolo 127, comma 1, pone il Presidente tra i soggetti dotati dell'iniziativa in materia di riforma costituzionale. Secondo l'articolo 154, comma 1, della Costituzione colombiana è dotato di iniziativa legislativa anche il Governo (il cui capo è il Presidente della Repubblica, come previsto dall'articolo 189), mentre il successivo comma 2 riserva allo stesso l'iniziativa in una serie di materie in campo amministrativo, economico-finanziario e sociale; l'articolo 200.1 precisa che spetta al Governo presentare progetti di legge attraverso i Ministri, come confermato anche dal successivo articolo 208, comma 2; per l'articolo 346 spetta al Governo formulare e presentare il progetto di bilancio annuale al Congresso; infine l'articolo 378 attribuisce l'iniziativa in materia di riforme costituzionali anche al Governo. L'articolo 123 della Costituzione di Costa Rica attribuisce l'iniziativa legislativa a diversi soggetti, tra cui il Potere Esecutivo attraverso i Ministri, come confermato dall'articolo 140.5 che attribuisce l'iniziativa legislativa congiuntamente al Presidente della Repubblica e al Ministro competente; l'articolo 140.15 poi prevede l'iniziativa legislativa presidenziale, sempre d'intesa con il Ministro competente, in via esclusiva in materia di bilancio, mentre nell'articolo 180, comma 1, l'iniziativa esclusiva in materia di bilancio ordinario e di quelli straordinari è attribuita genericamente al Potere Esecutivo. Gli articoli 134.2 e 147.11 della Costituzione dell'Ecuador attribuiscono al Presidente l'iniziativa legislativa in tutte le materie; oltre che al Presidente l'articolo 134 attribuisce anche ad altri soggetti l'iniziativa legislativa; l'articolo 135 attribuisce al Presidente l'iniziativa esclusiva per i progetti di legge che istituiscono, modificano o aboliscono tasse, aumentano la spesa pubblica o modificano la divisione politica e amministrativa del Paese; l'articolo 294 attribuisce infine in via esclusiva alla Funzione Esecutiva (alle ambigue formule dell'articolo 141 che la descrivono si è già fatto più volte riferimento) la predisposizione del bilancio annuale e quadriennale da sottoporsi poi all'approvazione dell'Assemblea Nazionale; gli articoli 441, 442 e 444 attribuiscono l'iniziativa legislativa in tema di riforme costituzionali parziali e totali, compresa la convocazione di un'assemblea costituente, tra gli altri soggetti al Presidente della Repubblica. L'articolo 133.2 della Costituzione di El Salvador attribuisce l'iniziativa legislativa al Presidente della Repubblica tramite i suoi Ministri, assieme ad altri soggetti; il successivo articolo 167.3 stabilisce che spetta al Consiglio dei Ministri (presieduto dal Presidente) elaborare e trasmettere all'Assemblea Legislativa il progetto di bilancio. Nell'articolo 174 della Costituzione del Guatemala, è stabilito che l'iniziativa legislativa spetta, tra gli altri soggetti, all'*Organismo Ejecutivo*, cioè al Presidente che ne esercita le funzioni secondo il disposto del primo comma dell'articolo 182, coadiuvato da Vicepresidente, Ministri, Viceministri e altri funzionari dipendenti come stabilisce il terzo comma dello stesso articolo, mentre più chiaramente l'articolo 183.g, attribuisce al Presidente della Repubblica l'iniziativa legislativa dinanzi al Congresso; poi l'articolo 183.j conferisce l'iniziativa legislativa esclusiva in materia di bilancio, in questo caso tramite il Ministro competente; l'articolo 277 attribuisce, tra gli altri soggetti, al Presidente della Repubblica in Consiglio dei Ministri l'iniziativa per la proposizione di riforme costituzionali. L'articolo 213 della Costituzione dell'Honduras attribuisce l'iniziativa legislativa, tra gli altri soggetti, al Presidente della

Repubblica, che il successivo articolo 245.9 precisa è esercitata tramite i Segretari di Stato; gli articoli 366-367 attribuiscono al Potere Esecutivo, quindi al Presidente, l'iniziativa legislativa esclusiva in materia di bilancio. L'articolo 71 della Costituzione del Messico elenca tra i soggetti dotati di iniziativa legislativa il Presidente della Repubblica e l'articolo 74 IV conferisce l'iniziativa esclusiva in materia di bilancio all'Esecutivo federale (quindi al Presidente). Cfr. l'articolo 125.5 (iniziativa legislativa presidenziale esclusiva in materia di bilancio) e .6 della Costituzione del Nicaragua; il successivo articolo 134 prevede una lista di soggetti che hanno l'iniziativa legislativa, oltre al Presidente; infine l'articolo 177 attribuisce anche al Presidente l'iniziativa di riforma costituzionale parziale ma non quella di riforma totale. Secondo l'articolo 165 della Costituzione di Panama tra i soggetti a cui è attribuita l'iniziativa legislativa, sia per leggi organiche che ordinarie, non c'è il Presidente della Repubblica, ma al suo posto ci sono i Ministri su autorizzazione del Consiglio di Gabinetto, al cui vertice c'è il Presidente; il successivo articolo 267 attribuisce la predisposizione del progetto di legge del bilancio generale dello Stato in via esclusiva all'Organo esecutivo, costituito (ex articolo 175 della Costituzione) dal Presidente e dai Ministri che si riuniscono nel Consiglio di Gabinetto, mentre l'articolo 184.7 della Costituzione attribuisce al Presidente con la partecipazione del Ministro competente il potere di inviare al Congresso il Progetto di Bilancio Generale dello Stato; l'articolo 313 pone il Consiglio di Gabinetto tra i soggetti legittimati all'iniziativa in tema di riforme costituzionali e l'articolo 314 affida la potestà di convocare un'assemblea costituente all'Organo Esecutivo, con una procedura che vede la partecipazione dell'Organo Legislativo. L'articolo 203 della Costituzione del Paraguay attribuisce l'iniziativa legislativa a vari soggetti, tra cui il Potere Esecutivo, che ai sensi dell'articolo 226 è esercitato dal Presidente della Repubblica; il successivo articolo 216 stabilisce che il progetto di legge di Bilancio Generale della Nazione sarà presentato annualmente dal Potere Esecutivo; gli articoli 289 e 290 pongono il Presidente della Repubblica tra i soggetti dotati di iniziativa legislativa in tema di riforme costituzionali. L'articolo 107 della Costituzione del Perù attribuisce l'iniziativa legislativa al Presidente della Repubblica insieme ad altri soggetti; l'articolo 78 stabilisce che spetta al Presidente della Repubblica inviare al Congresso il progetto di legge di bilancio annuale, che secondo l'articolo 79 è predisposto esclusivamente dal Potere Esecutivo; l'articolo 206 dispone che l'iniziativa in tema di riforma costituzionale spetta, tra gli altri soggetti, al Presidente della Repubblica con l'approvazione del Consiglio dei Ministri. L'articolo 96 della Costituzione della Repubblica Dominicana attribuisce l'iniziativa legislativa a una serie di soggetti, tra i quali il Presidente della Repubblica (l'articolo 97 prevede anche l'iniziativa legislativa popolare); il successivo articolo 128.2.g attribuisce al Presidente in qualità di Capo del Governo la presentazione al Congresso Nazionale del Progetto di Legge di Bilancio Generale dello Stato, la cui elaborazione è affidata al Potere Esecutivo dall'articolo 233; l'articolo 269 attribuisce anche al Potere Esecutivo l'iniziativa legislativa in materia di riforme costituzionali. Cfr. gli articoli 85.6, 86, comma 2, 133, comma 2, della Costituzione dell'Uruguay, che prevedono casi di iniziativa legislativa esclusiva del Potere Esecutivo in alcune materie in ambito sociale, fiscale e finanziario; l'articolo 133, comma 1, conferisce l'iniziativa legislativa a qualunque membro delle due Camere o al Potere Esecutivo attraverso i suoi Ministri; l'articolo 168.7 prevede l'iniziativa legislativa del Presidente congiuntamente al Ministro o ai Ministri competenti o al Consiglio dei Ministri; l'articolo 214 conferisce al Potere Esecutivo iniziativa legislativa esclusiva in materia di bilancio; l'articolo 331 conferisce anche al Potere Esecutivo l'iniziativa in tema di riforme costituzionali totali o parziali. L'articolo 204 della Costituzione del Venezuela attribuisce l'iniziativa legislativa al Potere Esecutivo Nazionale e quindi sostanzialmente al Presidente, oltre che a una serie di altri soggetti e organi; analoga espressione è usata dai successivi articoli 311-315 per l'attribuzione dell'iniziativa legislativa esclusiva in materia di bilancio; gli articoli 342 e 343 attribuiscono, tra gli altri soggetti, al Presidente della Repubblica in Consiglio dei Ministri rispettivamente l'iniziativa per la riforma costituzionale e quella per la convocazione di un'Assemblea Nazionale Costituente.

In America latina poi i Presidenti, generalmente ancora con le ricordate forme di validazione ministeriale o con l'intermediazione espressa dei Ministri o del Consiglio, hanno spesso anche il potere di chiedere la procedura di urgenza per i propri progetti legislativi²¹³.

Frequentemente i Presidenti latinoamericani, a differenza di quello statunitense, possono avviare consultazioni popolari, referendum e plebisciti in campo legislativo ordinario e di riforma costituzionale, per lo più con controfirma ministeriale ai fini della validità formale del decreto di convocazione / indizione o mediante delibera del Consiglio dei Ministri e/o talvolta con l'assenso delle assemblee legislative o comunque tramite formale impulso dato in tal senso ad altri soggetti²¹⁴.

²¹³ Cfr. l'articolo 172.24 della Costituzione della Bolivia (limitatamente ai progetti di legge in materia economica), l'articolo 64 § 1 della Costituzione del Brasile, l'articolo 74 della Costituzione del Cile, l'articolo 163 della Costituzione della Colombia, l'articolo 140 della Costituzione dell'Ecuador (anche qui si fa riferimento solo a progetti di legge in materia economica), l'articolo 71 IV, comma 3, della Costituzione del Messico, l'articolo 125.11 della Costituzione del Nicaragua, gli articoli 210 e 238.12 della Costituzione del Paraguay, l'articolo 105 della Costituzione del Perù, gli articoli 160 (secondo cui la dichiarazione d'urgenza spetta in via esclusiva al Consiglio dei Ministri) e 168.7 della Costituzione dell'Uruguay. Invece l'articolo 214 della Costituzione dell'Honduras attribuisce la dichiarazione di urgenza di un progetto di legge al voto della maggioranza semplice dei deputati del Congresso Nazionale presenti, l'articolo 220 di quella del Venezuela all'Assemblea Nazionale con il voto della maggioranza dei suoi componenti, l'articolo 176 della Costituzione del Guatemala al Congresso con il voto dei due terzi del totale dei deputati che lo compongono. Gli articoli 84, 98, 101 e 102 della Costituzione della Repubblica Dominicana menzionano i progetti legislativi dichiarati d'urgenza senza indicare chiaramente a chi spetta l'iniziativa in proposito; l'attribuzione della dichiarazione all'iniziativa del solo Plenum della Camera dei Deputati della Repubblica Dominicana, che è assieme al Senato uno dei due rami del Congresso Nazionale, si ricava dall'articolo 118 del Regolamento della Camera stessa (relativo al periodo legislativo 2024-2028).

²¹⁴ Secondo l'articolo 40, comma 2, della Costituzione dell'Argentina spetta al Congresso o al Presidente della Nazione, nell'ambito delle rispettive competenze, indire una consultazione popolare non vincolante e in tale caso il voto non sarà obbligatorio, mentre il comma 1 del medesimo articolo riserva al Congresso la sottoposizione a consultazione popolare di un progetto di legge con la precisazione che la legge di indizione della consultazione non può essere sottoposta a veto. Nella Costituzione della Bolivia si fa largo ricorso al referendum popolare, istituto previsto da molteplici articoli; in particolare secondo l'articolo 411 per riformare completamente la Costituzione tra i vari soggetti che possono indire referendum c'è il Presidente. Gli articoli 32.4 e 128 della Costituzione del Cile attribuiscono al Presidente il potere di indire plebisciti nell'ambito della procedura per la riforma della Costituzione. L'articolo 103 della Costituzione della Colombia prevede molteplici strumenti di consultazione popolare; il successivo articolo 104 dispone che il Presidente della Repubblica, con la firma di tutti i Ministri e previa approvazione del Senato della Repubblica, può consultare il popolo sulle decisioni di rilevanza nazionale, come confermato anche dall'articolo 147.14. In Costa Rica l'articolo 105, comma 2, della Costituzione pone il Potere Esecutivo con il consenso della maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Legislativa tra i soggetti a cui è affidata l'iniziativa in tema di referendum legislativo e di riforma parziale della Costituzione. L'articolo 104 della Costituzione dell'Ecuador dispone che il Presidente della Repubblica incaricherà il Consiglio Nazionale Elettorale di indire una consultazione popolare sulle questioni che riterrà opportune. Sulla scorta dell'articolo 173 della Costituzione del Guatemala il Tribunale Supremo Elettorale indice la consultazione elettorale su iniziativa del Presidente della Repubblica o del

8.2 Veto parziale e totale

Quando chiamati a promulgare un progetto di legge, in America latina i Presidenti dispongono del potere di veto legislativo totale, sulla falsariga della Costituzione statunitense²¹⁵, a cui si aggiunge molte volte anche quello

Congresso della Repubblica. L'articolo 5 della Costituzione dell'Honduras attribuisce l'iniziativa per dare il via all'iter per promuovere referendum e plebisciti a vari soggetti, tra cui il Presidente della Repubblica con delibera del Consiglio dei Segretari di Stato. L'articolo 35 VIII della Costituzione del Messico stabilisce che le consultazioni popolari possono essere indette dal Congresso dell'Unione a richiesta di vari soggetti, tra cui il Presidente della Repubblica. In Uruguay l'articolo 331 della Costituzione affida l'iniziativa in materia di riforma parziale o totale della Costituzione, tra gli altri soggetti, al Potere Esecutivo con l'approvazione della maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Generale. Prevedono l'iniziativa presidenziale in casi di referendum popolare in Venezuela gli articoli 71 e 74 della Costituzione, che stabiliscono rispettivamente che le materie di speciale rilevanza nazionale potranno essere sottoposte a referendum consultivo su iniziativa del Presidente della Repubblica assunta in Consiglio dei Ministri e l'iniziativa anche presidenziale, sempre in Consiglio, per il referendum per l'abrogazione parziale o totale di leggi; il potere di indire referendum è attribuito al Presidente dall'articolo 236.22 della Costituzione. Il Presidente non dispone di questo potere nelle Costituzioni del Brasile, dove l'articolo 49 XV riserva l'autorizzazione di referendum e l'indizione di plebisciti esclusivamente al Congresso Nazionale, del Paraguay, dove l'articolo 121 riserva alla legge la decisione di indire il referendum legislativo precisando che potrà essere o no vincolante, del Nicaragua, dove gli articoli 148 e 152 attribuiscono l'iniziativa in tema di plebisciti e referendum al Consiglio Supremo Elettorale (anche se in quest'ultimo caso bisogna tenere conto che l'articolo 125.15 della Costituzione attribuisce al Presidente il potere di proporre all'Assemblea Nazionale i candidati per l'elezione dei membri di tale organismo), del Perù, mentre non è specificato nelle Costituzioni di Panama e El Salvador. L'articolo 210 della Costituzione della Repubblica Dominicana si limita a porre alcuni limiti e poi rinvia alla legge la determinazione delle regole in tema di referendum popolari.

²¹⁵ Cfr. l'articolo I, sezione 7, della Costituzione degli Stati Uniti. In proposito cfr. A. Buratti, *Veti presidenziali. Presidenti e maggioranze nell'esperienza costituzionale statunitense*, Roma, 2012.

parziale²¹⁶, di cui invece il Presidente statunitense non dispone²¹⁷, mentre in pochi casi i testi costituzionali non si pronunciano affatto sull'esistenza di un

²¹⁶ Attribuiscono espressamente al Presidente il veto legislativo totale e quello parziale gli articoli 80 e 81 della Costituzione argentina, gli articoli 66 § 1 e 84 V della Costituzione brasiliana, gli articoli 167, comma 1 e 200.1 della Costituzione colombiana, l'articolo 138 della Costituzione dell'Ecuador (tale potere di veto è stato definito come il più ampio tra quelli attribuiti ai Presidenti in America latina da R. Ortiz Ortiz, *Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario*, in *Estudios Constitucionales*, 2018, año 16, núm. 2, 527, 546; sono previsti comunque dei limiti, visto che, secondo l'articolo 103, comma 3, della Costituzione dell'Ecuador il Presidente non può sottoporre a veto totale un progetto di legge di iniziativa popolare, anche se può emendarlo), l'articolo 72 della Costituzione del Messico, l'articolo 136 della Costituzione del Nicaragua (dove il relativo potere è attribuito alla Presidenza della Repubblica diarchica), gli articoli 168-170 della Costituzione di Panama, gli articoli 208 e 209 della Costituzione del Paraguay, l'articolo 108, comma 2, della Costituzione peruviana, gli articoli 138 e 168.6 della Costituzione dell'Uruguay, l'articolo 214, comma 1, della Costituzione del Venezuela. Inoltre gli articoli 125, 126 e 140.5 della Costituzione di Costa Rica menzionano in via generica il potere di veto che il Presidente esercita congiuntamente al Ministro competente, anche se indirettamente sembra possa ricavarsi l'esistenza di entrambe le tipologie di veto dall'articolo 126, laddove è conferita al Potere Esecutivo la possibilità di opporsi a un progetto di legge approvato dall'assemblea perché giudicato inopportuno (evidentemente nella sua totalità) oppure perché necessariamente da riformare (il che presuppone una richiesta all'assemblea di modifica parziale del testo). L'articolo 128 della Costituzione del Cile prevede il veto presidenziale parziale e totale sui progetti di riforma costituzionale, mentre sui progetti di legge ordinaria il veto parziale, su cui l'articolo 73 non si pronuncia, forse può essere indirettamente desunto dal comma 4 dell'articolo, secondo cui l'eventuale riapprovazione delle Camere per scavalcare il veto può riguardare anche solo parte del progetto di legge.

²¹⁷ Il *Line Item Veto Act, Public Law 104-130*, testo di legge firmato dal Presidente Bill Clinton il 9 aprile 1996, aveva previsto un potere presidenziale di veto parziale su progetti di legge finanziari approvati dal Congresso, ma fu bocciato dalla Corte Suprema due anni dopo la sua entrata in vigore con la pronuncia, discussa il 27 aprile 1998 e decisa il 25 giugno 1998, U.S. Supreme Court, *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417 (1998). Tuttavia in via di prassi il Presidente degli Stati Uniti, a fronte dell'inserimento di disposizioni non gradite all'interno dei testi legislativi approvati dal Congresso, utilizza lo strumento dei *signing statements*. Tale pratica risale al XIX secolo, ma la sua frequenza è aumentata a partire dalla Presidenza Reagan. Nel promulgare la legge il Presidente può esprimere delle riserve su alcune parti a lui non gradite, attraverso un'interpretazione restrittiva diretta a negare l'esecuzione di disposizioni ritenute incostituzionali o conferendo un determinato significato a quelle di incerta interpretazione. Sui *signing statements* cfr. G. Caravale, *Alla ricerca di un equilibrio. Presidente e Congresso nella recente prassi costituzionale statunitense*, Napoli, 2024, 9 ss.; E. Stradella, *I poteri normativi dell'Esecutivo negli Stati Uniti*, cit., 16 ss. e 27 ss.

veto parziale²¹⁸ e in un solo caso è previsto un divieto espresso²¹⁹. La possibilità di promulgazione parziale in occasione dell'espressione di veti parziali, quando prevista²²⁰, accresce i poteri del Presidente.

Negli Stati Uniti il veto presidenziale può essere superato con il voto favorevole dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera²²¹. Anche in America latina, per scavalcare il veto e confermare il progetto di legge, alle due Camere o ai Parlamenti monocamerali è richiesto il raggiungimento di un quorum minimo di voti, che va dai due terzi dei presenti al voto o del totale dei membri alla maggioranza assoluta, talvolta così chiamata anche quando calcolata tenendo conto dei soli membri presenti, infine, in un solo caso, ai tre quinti dei presenti.

In particolare, per superare il veto è richiesto il voto favorevole di due terzi dei membri del Congresso in Guatemala²²², dell'Assemblea Nazionale in Ecuador²²³ e a Panama²²⁴.

Ci sono poi casi in cui il quorum è indicato con formule più o meno ambigue suscettibili di riferirsi ai membri presenti o totali, cioè due terzi dei voti del totale dei membri dell'Assemblea Legislativa in Costa Rica²²⁵, due terzi dei voti dei deputati eletti all'Assemblea Legislativa in El Salvador²²⁶, due terzi dei voti di entrambe le Camere in Argentina²²⁷, altrettanti del Congresso Nazionale, che a dispetto del nome è organo monocamerale, in

²¹⁸ È previsto il veto presidenziale totale, ma non viene esplicitata l'esistenza di quello parziale negli articoli 161.4 e 163.10 della Costituzione della Bolivia, nell'articolo 137, comma 1, della Costituzione di El Salvador, nell'articolo 216, comma 1, della Costituzione dell'Honduras (mentre il successivo articolo 218 elenca una serie di casi in cui la possibilità di veto è esclusa). Anche l'articolo 102 della Costituzione della Repubblica Dominicana non si esprime sul veto parziale, ma forse dovrebbe essere ritenuto escluso dato che il Potere Esecutivo, quando rinvia il progetto, evidentemente nella sua totalità, deve indicare espressamente non solo le ragioni ma anche gli articoli a causa dei quali viene effettuato il rinvio.

²¹⁹ L'articolo 178 della Costituzione del Guatemala è l'unico caso di divieto espresso di veto parziale, mentre consente quello totale, che il Presidente può esercitare previo accordo preso in Consiglio dei Ministri.

²²⁰ Cfr. ad esempio l'articolo 80 della Costituzione dell'Argentina.

²²¹ Cfr. ancora l'articolo I, sezione 7, della Costituzione degli Stati Uniti.

²²² Cfr. l'articolo 179 della Costituzione del Guatemala, che fa riferimento esattamente a due terzi del totale dei membri.

²²³ Cfr. l'articolo 138 della Costituzione dell'Ecuador, tenendo presente, però, che, secondo il comma 1, nel caso di veto totale solo dopo essere trascorso un anno dalla data di espressione del veto l'Assemblea potrà tornare a prendere in considerazione, ratificandolo con il voto favorevole di due terzi dei suoi membri, il progetto di legge (cioè a conferma della circostanza che, come è stato osservato, quello ecuadoriano è davvero il più ampio tra i poteri di veto attribuiti a Presidenti latinoamericani), mentre, ai sensi del comma 3, nel caso di veto parziale il voto favorevole di due terzi dei membri è richiesto solo in caso di conferma del testo inizialmente approvato, essendo sufficiente il voto della maggioranza dei presenti alla seduta se l'opposizione parziale del Presidente è accolta.

²²⁴ Cfr. l'articolo 170 della Costituzione di Panama.

²²⁵ Cfr. l'articolo 127 della Costituzione di Costa Rica.

²²⁶ Cfr. l'articolo 137, comma 2, della Costituzione di El Salvador.

²²⁷ Cfr. l'articolo 83 della Costituzione argentina.

Honduras²²⁸, due terzi del numero totale dei voti in entrambe le Camere in Messico²²⁹.

Il quorum è due terzi dei membri presenti delle due Camere in un terzo gruppo, comprendente Cile²³⁰ e Repubblica Dominicana²³¹. Rappresenta un caso unico quello del quorum di tre quinti dei membri presenti in ciascuna delle due Camere in Uruguay²³².

È richiesto poi il quorum della maggioranza assoluta dei deputati e senatori in Brasile²³³, dei membri di ciascuna Camera in Colombia²³⁴, del plenum dell'Assemblea Nazionale in Nicaragua²³⁵, di entrambe le Camere in Paraguay²³⁶, dei membri del Parlamento in Perù²³⁷.

Infine è richiesta la maggioranza assoluta dei membri presenti dell'Assemblea Legislativa Plurinazionale in Bolivia²³⁸ e dei deputati presenti dell'Assemblea Nazionale in Venezuela²³⁹.

In diversi casi, confermato il progetto di legge, se il veto si fonda sulla sua asserita incostituzionalità il Presidente può ricorrere al giudice costituzionale a cui sarà demandata la decisione della questione²⁴⁰.

²²⁸ Cfr. l'articolo 216, comma 3, della Costituzione dell'Honduras.

²²⁹ Cfr. l'articolo 72 C della Costituzione del Messico.

²³⁰ Cfr. l'articolo 73, comma 4, della Costituzione cilena. L'articolo 128 in tema di riforma costituzionale prescrive la maggioranza dei due terzi dei membri in carica di ciascuna Camera per scavalcare il veto presidenziale totale, salvo che il Presidente decida di rivolgersi al popolo mediante plebiscito, mentre sul veto parziale è richiesto il voto dei quattro settimi dei membri in carica di ciascuna Camera se le osservazioni presidenziali vengono recepite e dei due terzi dei membri in carica per respingere il veto e approvare nuovamente il testo salvo anche questa volta la facoltà del Presidente di ricorrere a plebiscito.

²³¹ Cfr. ancora l'articolo 102 della Costituzione della Repubblica Dominicana.

²³² Cfr. l'articolo 138 della Costituzione dell'Uruguay.

²³³ Cfr. l'articolo 66 § 4 della Costituzione brasiliana.

²³⁴ Metà più uno: articolo 167, comma 2, della Costituzione colombiana.

²³⁵ Cfr. l'articolo 137, comma 2, della Costituzione del Nicaragua approvata il 30 gennaio 2025 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 32 del 18 febbraio 2025, che non si esprime sulle modalità per superare il veto e rimanda alla procedura stabilita dalla *Ley Orgánica de la Asamblea Nacional*. In mancanza di una legge organica successiva all'approvazione del nuovo testo costituzionale risulta necessario far riferimento al *Texto de Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de La República de Nicaragua, con sus Reformas Incorporadas*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 58 del 25 marzo 2022; i commi 4 e 5 dell'articolo 126 della suddetta legge organica prevedono che l'Assemblea Nazionale a maggioranza assoluta potrà respingere rispettivamente il veto totale e quello parziale.

²³⁶ Cfr. gli articoli 208 e 209 della Costituzione del Paraguay, relativi rispettivamente al veto parziale e al veto assoluto.

²³⁷ Più precisamente, secondo la formulazione dell'articolo 108, comma 3, della Costituzione del Perù antecedente all'entrata in vigore della riforma costituzionale più volte richiamata «*con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso*», che nel nuovo testo diventa «*con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de cada cámara*».

²³⁸ Cfr. l'articolo 163.11 della Costituzione boliviana.

²³⁹ Cfr. l'articolo 214, comma 2, della Costituzione del Venezuela.

²⁴⁰ Cfr. gli articoli 167 della Costituzione della Colombia; 128 della Costituzione di Costa Rica; 139 della Costituzione dell'Ecuador; 138 della Costituzione di El Salvador; 216, comma 4, della Costituzione dell'Honduras; 171 della Costituzione di Panama; 214, comma 4, della Costituzione del Venezuela.

8.3 Altre forme di intervento nel procedimento legislativo

In qualche Paese dell'America latina il Potere Esecutivo interviene nel procedimento legislativo anche in altri modi. Per esempio in Cile ogni progetto di legge di una Camera, definita di origine, respinto integralmente dall'altra, definita di revisione, è esaminato da una commissione mista²⁴¹, ma, se la commissione non raggiunge un accordo o la Camera di origine respinge il progetto trasmessogli dalla stessa commissione, il Presidente della Repubblica può intervenire e chiedere a tale Camera di decidere, con il voto favorevole dei due terzi dei membri presenti, se insistere sul testo approvato originariamente. Poi ogni progetto di legge che subisce integrazioni o modifiche nella Camera di revisione deve essere rinviato alla Camera di origine e se le aggiunte o gli emendamenti vengono da questa respinti viene costituita una commissione mista²⁴², ma, se questa non raggiunge un accordo per risolvere le divergenze tra le due Camere o una delle due Camere respinge la proposta della commissione mista, il Presidente può intervenire e chiedere alla Camera di origine di riesaminare il progetto approvato nella seconda procedura dalla Camera di revisione²⁴³.

Poi, a parte i già ricordati casi di convocazione obbligatoria da parte delle assemblee, talvolta i Ministri possono intervenire nelle discussioni in sede parlamentare anche di propria iniziativa, con diritto di voto in Guatemala²⁴⁴, con espressa esclusione di tale diritto in Cile²⁴⁵, Costa Rica²⁴⁶, Uruguay²⁴⁷ e Venezuela²⁴⁸, senza alcun riferimento a un diritto di voto né a un suo divieto in Brasile²⁴⁹, Colombia²⁵⁰ e a Panama²⁵¹, mentre in Argentina la partecipazione ai dibattiti parlamentari senza diritto di voto spetta sia ai Ministri²⁵² che al Capo di Gabinetto²⁵³ e in Perù il Consiglio dei Ministri

²⁴¹ Il progetto di legge di tale commissione (composta da un numero uguale di deputati e senatori, che propone il metodo e i mezzi per risolvere le difficoltà) è rinviato alla Camera di origine per l'approvazione sia in quest'ultima che nella Camera di revisione a maggioranza dei membri presenti in ciascuna di esse; cfr. l'articolo 70 della Costituzione del Cile.

²⁴² La commissione procede con le stesse modalità indicate nell'articolo precedente; cfr. l'articolo 71 della Costituzione del Cile.

²⁴³ Se poi la Camera di origine respinge le aggiunte o gli emendamenti con la maggioranza dei due terzi dei membri presenti, il progetto di legge non diventerà legge in quella parte o nella sua interezza; tuttavia, se la maggioranza raggiunta per il rigetto è inferiore ai due terzi, il progetto di legge sarà trasmesso alla Camera di revisione e sarà ritenuto approvato con il voto favorevole dei due terzi dei membri presenti in quest'ultima; cfr. ancora l'articolo 71 della Costituzione del Cile.

²⁴⁴ Cfr. ancora l'articolo 168 della Costituzione del Guatemala.

²⁴⁵ Cfr. l'articolo 37, comma 1, della Costituzione del Cile.

²⁴⁶ Cfr. di nuovo l'articolo 145 della Costituzione di Costa Rica.

²⁴⁷ Cfr. l'articolo 180 della Costituzione dell'Uruguay.

²⁴⁸ Cfr. l'articolo 245 della Costituzione del Venezuela.

²⁴⁹ Cfr. l'articolo 50 § 1 della Costituzione del Brasile: in questo caso è richiesto anche un previo accordo con l'Ufficio di Presidenza della rispettiva Camera per partecipare alle sedute delle Camere o di qualunque delle loro Commissioni.

²⁵⁰ Cfr. l'articolo 208, comma 2, della Costituzione della Colombia.

²⁵¹ Cfr. l'articolo 165 della Costituzione di Panama.

²⁵² Cfr. l'articolo 106 della Costituzione dell'Argentina.

²⁵³ Cfr. l'articolo 100.9 della Costituzione dell'Argentina.

nella sua interezza o singoli Ministri possono assistere alle sessioni parlamentari e partecipare ai dibattiti²⁵⁴.

8.4 Convocazione straordinaria del Parlamento

Analogamente al Presidente statunitense, che in casi straordinari può convocare entrambe le Camere o una di esse²⁵⁵, i Presidenti latinoamericani dispongono di tale potere. Essi formalmente lo esercitano con svariate modalità: direttamente²⁵⁶, di concerto con i Ministri²⁵⁷ o comunque con la firma o controfirma di questi ultimi sul decreto presidenziale²⁵⁸ o con quella

²⁵⁴ Cfr. l'articolo 129, comma 1, della Costituzione del Perù: nella formulazione valida fino alla celebrazione delle elezioni del 12 aprile 2026 è specificato che la partecipazione dei Ministri alle sedute parlamentari con le stesse prerogative dei parlamentari esclude però il diritto di voto se essi non sono membri del Congresso, mentre a partire da tali elezioni la partecipazione ai dibattiti di ciascuna delle due Camere segue le regole fissate nei rispettivi regolamenti, con il testo che, non menzionando più il diritto di voto neppure per escluderlo, evidentemente lascia la decisione in merito ai regolamenti parlamentari.

²⁵⁵ Cfr. la prima parte del secondo periodo della sezione 3 dell'articolo II della Costituzione degli Stati Uniti.

²⁵⁶ L'articolo 149, comma 3, della Costituzione di Panama, attribuisce all'Organo Esecutivo la possibilità di convocazione straordinaria dell'Assemblea Nazionale, mentre il successivo articolo 183.4 specifica che l'adozione delle misure necessarie per far sì che l'Assemblea legislativa si riunisca nel giorno stabilito dalla Costituzione o dal decreto con cui è stata convocata per le sessioni straordinarie è tra le competenze che il Presidente esercita da solo, il che esclude la controfirma ministeriale, come confermato dall'articolo 186, comma 1. L'articolo 89 della Costituzione della Repubblica Dominicana prescrive che potrà convocare le Camere in via straordinaria il Potere Esecutivo, che secondo i successivi articoli 122 e 124 è esercitato dal Presidente della Repubblica; non è prevista firma o controfirma ministeriale per gli atti del Presidente; ex articolo 137 esiste comunque un Consiglio dei Ministri.

²⁵⁷ L'articolo 118 della Costituzione di Costa Rica attribuisce genericamente al Potere Esecutivo il potere di convocare sedute straordinarie dell'Assemblea Legislativa nelle quali si discuterà esclusivamente delle materie indicate nel decreto di convocazione con qualche eccezione specificata nell'articolo stesso, il successivo articolo 140.14 conferisce congiuntamente al Presidente e al Ministro competente il potere di convocare l'Assemblea legislativa in sessioni ordinarie o straordinarie, mentre l'articolo 180, comma 4, prescrive l'immediata convocazione straordinaria dell'Assemblea per la valutazione delle nuove spese decretate, durante la sospensione delle attività parlamentari, dal Potere Esecutivo al solo fine di far fronte a necessità urgenti o impreviste in caso di guerra, disordini interni o calamità pubblica.

²⁵⁸ Di tale istituto in generale si è già dato conto sopra in maniera dettagliata. Qui vale richiamare solo alcuni esempi. L'articolo 118.6 della Costituzione del Perù precisa che il Presidente della Repubblica convoca il Congresso in sessione legislativa straordinaria e firma il decreto di convocazione, ma sembrerebbe da combinare con il successivo articolo 120 che impone la controfirma ministeriale a pena di nullità per tutti gli atti del Presidente; altra ipotesi di convocazione straordinaria da parte del Presidente della Repubblica (in questo caso del Congresso fino alle elezioni del 12 aprile 2026, della Camera dei Deputati dopo quella data, per effetto della riforma costituzionale più volte richiamata) è prevista dall'articolo 130, comma 2, in relazione alla presentazione in sede parlamentare, entro trenta giorni dall'assunzione delle funzioni, del Presidente del Consiglio e degli altri Ministri di cui al già esaminato primo comma dello stesso articolo. L'articolo 238.11 della Costituzione del Paraguay attribuisce al Presidente la convocazione straordinaria del Congresso o di ciascuna Camera separatamente, mentre

del Capo di Gabinetto²⁵⁹, tramite l'intero organo collegiale²⁶⁰ talvolta in alternativa con il Ministro competente²⁶¹, attraverso la richiesta rivolta al Presidente dell'assemblea²⁶² che può essere a volte omessa solo in via

il precedente articolo 184 precisa che tale convocazione, analogamente alla proroga delle sessioni ordinarie, avviene per decreto del Potere Esecutivo, atto che richiede, ai sensi dell'articolo 238.5, la necessaria controfirma ministeriale. Secondo l'articolo 183.1 della Costituzione del Guatemala, tra le funzioni del Presidente della Repubblica c'è la convocazione dell'*Organismo Legislativo* in sessioni straordinarie quando gli interessi della Repubblica lo richiedano, ma si può agevolmente supporre che tale convocazione debba essere adottata con decreto, nel qual caso, ai sensi del già ricordato articolo 194.c, sarà necessaria la controfirma ministeriale. L'articolo 32.2 della Costituzione del Cile, tra le competenze del Presidente pone la richiesta, con indicazione dei motivi, della convocazione di uno qualsiasi dei rami del Congresso Nazionale, con la precisazione che in tal caso la sessione dovrà tenersi il prima possibile, pur non esplicitando la natura straordinaria della convocazione; anche qui si può ritenere che la convocazione avvenga per decreto, nel qual caso, ai sensi del successivo articolo 35, sarà necessaria la controfirma del Ministro competente.

²⁵⁹ Secondo gli articoli 63 e 99.9 della Costituzione dell'Argentina il Presidente proroga le sessioni ordinarie del Congresso e convoca lo stesso in via straordinaria, mentre per il successivo articolo 100.8 i decreti che dispongono la proroga e la convocazione straordinaria devono essere controfirmati dal Capo di Gabinetto.

²⁶⁰ Se l'articolo 89 della Costituzione della Colombia afferma che il potere di convocare il Congresso in sessioni straordinarie è affidato al Potere Esecutivo, i successivi articoli 138, ultimo comma e 200.2 stabiliscono che tale potere spetta all'organo collegiale Governo. Secondo l'articolo 167.7 della Costituzione di El Salvador spetta al Consiglio dei Ministri la convocazione straordinaria dell'Assemblea Legislativa quando lo richiedano gli interessi della Repubblica. L'articolo 236.9 della Costituzione del Venezuela attribuisce al Presidente la convocazione dell'Assemblea Nazionale in via straordinaria, ma poi dal penultimo capoverso dello stesso articolo si evince che questo potere è tra quelli esercitati dal Presidente all'interno del Consiglio dei Ministri.

²⁶¹ L'articolo 168.8 della Costituzione dell'Uruguay pone, nell'ambito della lista di attribuzioni spettanti al Presidente della Repubblica di concerto con il Ministro o i Ministri competenti o con il Consiglio dei Ministri, la convocazione del Potere Legislativo in sessioni straordinarie secondo quanto stabilito nel precedente articolo 104.

²⁶² L'articolo 123, comma 2, della Costituzione dell'Ecuador stabilisce che, durante il periodo di sospensione delle attività, il Presidente dell'Assemblea Nazionale, di propria iniziativa, su richiesta della maggioranza dei membri dell'Assemblea o del Presidente della Repubblica, convoca sedute straordinarie della stessa per trattare esclusivamente le materie specifiche indicate nella convocazione, mentre il successivo articolo 147.15 tra attribuzioni e doveri presidenziali pone la convocazione dell'Assemblea Nazionale in seduta straordinaria con l'indicazione degli argomenti specifici. L'articolo 125.11 della Costituzione del Nicaragua conferisce alla Presidenza della Repubblica il potere di chiedere al Presidente dell'Assemblea Nazionale di convocare sedute straordinarie della stessa durante il periodo di sospensione delle attività per legiferare su questioni nazionali di urgenza.

straordinaria e in casi di urgenza²⁶³, infine con l'approvazione delle Camere²⁶⁴ o con l'ausilio di organi parlamentari interni²⁶⁵.

La convocazione straordinaria del Parlamento peraltro può spesso provenire anche da parte o su richiesta di altri soggetti²⁶⁶.

²⁶³ L'articolo 172.6 della Costituzione della Bolivia, stabilisce che il Presidente della Repubblica può chiedere al Presidente dell'Assemblea Legislativa Plurinazionale la convocazione a sessioni straordinarie dell'Assemblea stessa, mentre il precedente articolo 154 dispone che, durante i periodi di sospensione delle attività, in maniera straordinaria e in casi di urgenza l'Assemblea in questione può essere convocata dal suo Presidente o dal Presidente della Repubblica.

²⁶⁴ L'articolo 57 § 6 II della Costituzione del Brasile stabilisce che la convocazione straordinaria del Congresso Nazionale sarà effettuata dal Presidente della Repubblica, dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato Federale, o su richiesta della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, in casi di urgenza o rilevante interesse pubblico, in tutti i casi previsti dalla presente sezione con l'approvazione della maggioranza assoluta di ciascuna Camera del Congresso Nazionale.

²⁶⁵ La convocazione del Congresso Nazionale (che in Honduras è assemblea monocamerale) in sessioni straordinarie su impulso del Potere Esecutivo o quando le esigenze del caso lo richiedano è collocata dall'articolo 208.8 della Costituzione dell'Honduras tra le attribuzioni del Comitato Permanente (che secondo il precedente articolo 207 è formato da nove membri designati dal Congresso Nazionale al suo interno ed è chiamato ad operare durante i periodi di sospensione dell'attività del Congresso stesso) a cui va aggiunto il disposto del successivo articolo 245.6, secondo cui tra le attribuzioni del Presidente della Repubblica c'è quella di convocare il Congresso Nazionale in sessioni straordinarie tramite il Comitato Permanente o di proporre la proroga di quelle ordinarie. Sulla scorta degli articoli 78 IV e 89 XI della Costituzione del Messico il Presidente può convocare il Congresso o una sola Camera in sessioni straordinarie con il consenso del Comitato Permanente (composto, secondo la prima frase del medesimo articolo 78, da 37 membri di cui 19 deputati e 18 senatori e operante durante i periodi di sospensione dei lavori ordinari del Congresso).

²⁶⁶ Cfr. l'articolo 57 § 6 I e II della Costituzione del Brasile, dove nel I vi è un altro caso di convocazione straordinaria da parte del Presidente del Senato Federale; il citato articolo 123, comma 2, della Costituzione dell'Ecuador; l'articolo 158 della Costituzione del Guatemala, che menziona anche il Comitato Permanente. L'articolo 190 della Costituzione dell'Honduras prevede che il Congresso Nazionale si riunirà in sessioni straordinarie anche quando sia convocato su iniziativa del suo Comitato Permanente o della metà più uno dei suoi membri a cui va aggiunto il successivo articolo 205.4, che pone tra le attribuzioni spettanti al Congresso Nazionale quella di convocare sessioni straordinarie in conformità alla Costituzione nonché il già citato articolo 208.8, in relazione all'ipotesi dell'iniziativa diretta del Comitato Permanente. Secondo l'articolo 67 della Costituzione del Messico il Congresso, o una delle sue Camere quando tratta una questione di sua esclusiva competenza, si riunisce in sessione straordinaria ogniqualvolta è convocato a tal fine dal Comitato permanente; tuttavia, in entrambi i casi, si occupa solo della questione o delle questioni sottoposte alla sua conoscenza dal Comitato stesso, che saranno specificate nella rispettiva convocazione; il successivo articolo 84 prevede che il Comitato Permanente convochi il Congresso, quando quest'ultimo è in fase di sospensione delle attività, in sessioni straordinarie affinché si costituisca in Collegio Elettorale quando è necessario nominare un Presidente ad interim o supplente e poi indire le elezioni presidenziali. L'articolo 184 della Costituzione del Paraguay attribuisce la proroga delle sessioni ordinarie e la convocazione in sessioni straordinarie delle Camere non solo al Potere Esecutivo ma anche alle Camere stesse a richiesta della quarta parte dei membri o per decisione dei due terzi dei componenti del Comitato Permanente del Congresso (potere quest'ultimo attribuito al Comitato anche dall'articolo 219.4). L'articolo 104, comma 3, della Costituzione dell'Uruguay solo per motivi gravi ed urgenti attribuisce all'Assemblea

I Presidenti latinoamericani possono talvolta aprire²⁶⁷ e/o chiudere²⁶⁸ oppure prorogare²⁶⁹ le sedute ordinarie del Parlamento.

8.5 Legislazione delegata, decretazione d'urgenza e poteri straordinari

Talvolta i Presidenti in America latina adottano norme con forza di legge previa autorizzazione o delega delle Camere²⁷⁰ oppure ricorrono alla decretazione d'urgenza²⁷¹. Bisogna notare che i Presidenti latinoamericani hanno non di rado abusato di quest'ultimo potere²⁷², anche per la scarsa tenuta delle maggioranze nelle assemblee, ritenendo in genere legittimo

Generale e a ciascuna delle due Camere oltre che al Potere Esecutivo la convocazione a sessioni straordinarie per porre fine alla sospensione delle attività e al solo scopo di trattare le questioni che hanno motivato la convocazione così come un disegno di legge dichiarato di urgenza che sia in fase di esame anche se non incluso nella seduta mentre la convocazione sarà automatica per la Camera che abbia o riceva per l'esame, nel corso del periodo di sospensione delle attività, un disegno di legge dichiarato di urgenza. L'articolo 196.1 della Costituzione del Venezuela attribuisce alla *Comisión Delegada*, organo interno dell'Assemblea Nazionale che ex articolo 195 si riunisce durante il periodo di sospensione delle attività della stessa, il potere di convocare la medesima Assemblea in via straordinaria quando lo esiga l'importanza di un argomento.

²⁶⁷ Cfr. l'articolo 99.8 della Costituzione dell'Argentina e il già citato articolo 183.4 della Costituzione di Panama.

²⁶⁸ Cfr. l'articolo 66 della Costituzione del Messico, secondo cui spetta al Presidente il potere di fissare la data di chiusura delle sessioni ordinarie se le due Camere non trovano un accordo su una data anteriore a quelle stabilite all'uopo dalla Costituzione. Tale previsione ricorda la norma contenuta nella seconda parte del secondo periodo della sezione 3 dell'articolo II della Costituzione statunitense, secondo cui il Presidente, in caso di disaccordo tra le due Camere sulla data del loro aggiornamento, potrà aggiornare queste ultime al momento che riterrà appropriato. Secondo l'articolo 139 della Costituzione della Colombia l'apertura e la chiusura delle sessioni del Congresso spettano al Presidente, ma si tratta solo di una formalità.

²⁶⁹ Cfr. i già citati: articolo 99.9 della Costituzione dell'Argentina, articolo 140.14 della Costituzione di Costa Rica, articolo 245.6 della Costituzione dell'Honduras, articolo 184 della Costituzione del Paraguay.

²⁷⁰ Cfr. l'articolo 76 della Costituzione dell'Argentina, l'articolo 68 della Costituzione del Brasile, gli articoli 32.3, 54.1 ultimo capoverso e 64 della Costituzione del Cile, l'articolo 150.10 della Costituzione della Colombia, l'articolo 131, comma 2, della Costituzione del Messico, l'articolo 159.16 della Costituzione di Panama, l'articolo 104 della Costituzione del Perù (anche questo articolo in vigore con una nuova formulazione a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026), gli articoli 203, ultimo comma, e 236.8 della Costituzione del Venezuela.

²⁷¹ Cfr. il già citato articolo 99.3 della Costituzione dell'Argentina, gli articoli 62 e 84 XXVI della Costituzione del Brasile, l'articolo 148, comma 4, della Costituzione dell'Ecuador, l'articolo 118.19 della Costituzione del Perù, l'articolo 245.20 della Costituzione dell'Honduras. Dai casi precedenti sembra debbano ritenersi distinti i decreti presidenziali che possono essere adottati in conseguenza di circostanze particolari legate a emergenze belliche o turbamento dell'ordine pubblico, come ad esempio nelle ipotesi previste dall'articolo 29 della Costituzione del Messico.

²⁷² Un esempio è ricordato da M. Rosti, *Argentina*, cit., 77, secondo cui il Presidente dell'Argentina Menem dal 1989 al 1993 ha adottato più di trecento decreti di necessità e urgenza a fronte di soli quindici del suo predecessore.

utilizzare la decretazione d'urgenza ugualmente in mancanza di esplicita previsione degli stessi nei testi costituzionali²⁷³.

Distinti dai poteri legislativi sono quelli regolamentari e amministrativi in senso stretto, in America latina costituzionalmente assegnati ai Presidenti, di concerto con il Ministro competente o in Consiglio dei Ministri e in genere comunque esercitati con la necessaria firma o controfirma ministeriale ai fini della formale validità, tenendo conto che a volte essi sono attribuiti anche ai soli Ministri²⁷⁴.

Come si è già anticipato, pur in assenza di previsioni costituzionali espresse il Presidente degli Stati Uniti esercita di fatto un potere legislativo tramite gli *executive orders* che, nati come direttive amministrative, hanno poi sostanzialmente assunto valore di legge²⁷⁵.

²⁷³ Cfr. A. Escamilla Cadena, R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina*, cit., 118. Bisogna notare che presenta una formulazione ambigua l'articolo 183.f della Costituzione del Guatemala, secondo cui il Presidente della Repubblica ha il potere di emanare le disposizioni necessarie in casi di grave emergenza o calamità pubblica, dovendone riferire al Congresso in occasione delle sedute più vicine, ma in assenza di uno specifico riferimento alla decretazione legislativa di urgenza. Poi gli articoli 238.5 della Costituzione del Paraguay e 179 di quella dell'Uruguay sono generici, prevedendo la possibilità dell'adozione di decreti ma senza specificare se anche di natura legislativa.

²⁷⁴ Cfr. L. Mezzetti, *L'America latina*, cit., 477. Poteri regolamentari e/o amministrativi sono attribuiti: in Argentina, al Presidente dall'articolo 99.2 della Costituzione, al Capo di Gabinetto dal successivo articolo 100.2; in Bolivia, al Presidente dall'articolo 172.8 della Costituzione, ai Ministri dal successivo articolo 175.4 (specificamente essi dettano norme amministrative nell'ambito della loro competenza); in Brasile, al Presidente dall'articolo 84 IV della Costituzione, ai Ministri dal successivo articolo 87 II (precisamente impartiscono istruzioni per l'esecuzione di leggi, decreti e regolamenti); in Cile al Presidente dall'articolo 32.6 della Costituzione; in Colombia al Presidente dall'articolo 189.11 della Costituzione e ai Ministri dall'articolo 208, comma 1; in Costa Rica al Presidente e al Ministro competente dall'articolo 140.18 della Costituzione; in Ecuador al Presidente dall'articolo 147.13 della Costituzione, ai Ministri dal successivo articolo 154.1 (in particolare a loro spetta *expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión*); in El Salvador al Presidente dall'articolo 168.14 della Costituzione, al Consiglio dei Ministri dall'articolo 167 (decreta *el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio reglamento*); in Guatemala al Presidente dall'articolo 183.e della Costituzione; in Honduras al Presidente dall'articolo 245.11 della Costituzione, ai Segretari di Stato indirettamente dal successivo articolo 255 (secondo cui gli atti amministrativi di qualsiasi organo dello Stato che devono produrre effetti giuridici di carattere generale saranno pubblicati nella Gazzetta Ufficiale); in Messico al Presidente dall'articolo 89 I della Costituzione; in Nicaragua alla Presidenza dall'articolo 125.7 della Costituzione; a Panama al Presidente con la partecipazione del Ministro competente dall'articolo 184.14 della Costituzione e ai Ministri (*órdenes y disposiciones*) su istruzione del Presidente ex articolo 186, comma 2; in Paraguay al Presidente dall'articolo 238.3 e .5, della Costituzione; in Perù al Presidente dall'articolo 118.8 della Costituzione ma con l'approvazione del Consiglio dei Ministri secondo il successivo articolo 125.2; in Repubblica Dominicana al Presidente nella sua veste di Capo dello Stato dall'articolo 128.1.b della Costituzione; in Uruguay al Presidente dall'articolo 168.4 della Costituzione nonché dal successivo articolo 179 al Presidente con la firma o con l'emanazione congiunta dei Ministri o con delibera del Consiglio dei Ministri (relativamente all'adozione di decreti); in Venezuela al Presidente dall'articolo 236.10 della Costituzione.

²⁷⁵ E. Stradella, *I poteri normativi dell'Esecutivo negli Stati Uniti*, cit., 20 ss.

In America latina suscettibile di abusi, non di rado verificatisi, è la frequente attribuzione ai Presidenti della competenza a dichiarare stati di eccezione, assedio, emergenza, urgenza, difesa, conseguenti a situazioni varie quali invasione, grave pericolo o grave turbamento della tranquillità pubblica; tale dichiarazione, adottata talvolta di concerto con i Ministri, previa consultazione o accordo delle assemblee legislative o di una sola di esse o con approvazione successiva delle stesse, conferisce ai Presidenti poteri straordinari che consentono loro, a volte in accordo con l'organo collegiale esecutivo, di restringere o sospendere diritti, identificati in alcuni casi dagli articoli di riferimento²⁷⁶. In generale, per cercare di prevenire gli abusi, al rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo in situazioni di emergenza deve fare da contrappeso l'incremento dei controlli parlamentari sull'azione governativa²⁷⁷.

²⁷⁶ Cfr. gli articoli 23, 61, 75.29 e 99.16 della Costituzione argentina (anche se qui nel caso di disordini interni la dichiarazione spetta al Presidente solo se il Congresso è in stato di sospensione dei lavori); 136-139 della Costituzione brasiliana; 137-140, 161.6 nonché 172.26 della Costituzione della Bolivia; 32.5, 39-45 nonché 54.2 della Costituzione del Cile; 212-215 della Costituzione della Colombia; 164-166 della Costituzione dell'Ecuador; 29-31 (in questo caso l'eventuale sospensione delle garanzie costituzionali specificamente indicate spetta, a seconda dei casi, al Legislativo o all'Esecutivo) nonché 167.5 e 168.12 della Costituzione di El Salvador; 138, 139 nonché 183.f della Costituzione del Guatemala; 187, 188 e 245.7 della Costituzione dell'Honduras; 29 della Costituzione del Messico; 125.13, 171 e 172 della Costituzione del Nicaragua; 55 e 200.5 della Costituzione di Panama; 288 della Costituzione del Paraguay; 137 della Costituzione del Perù; 93.1.e, 128.1.f, 128.1.g nonché 262-266 della Costituzione della Repubblica Dominicana; 168.17 della Costituzione dell'Uruguay; 236.7 e 337-339 della Costituzione del Venezuela. Tra i vari testi costituzionali sembra attribuire minori poteri al Presidente nell'assunzione di misure emergenziali, presentandosi quindi come la più garantista, la Costituzione di Costa Rica, tenendo conto dell'articolo 121.6, secondo cui spetta all'Assemblea Legislativa autorizzare il Potere Esecutivo (la richiesta secondo l'articolo 147.1 proviene dal Consiglio di Governo) a dichiarare lo stato di difesa nazionale e soprattutto dell'articolo 121.7, secondo cui in caso di evidente necessità pubblica spetta all'Assemblea legislativa, con il voto favorevole di non meno di due terzi dei membri, il potere di sospendere una serie di diritti e garanzie contenuti negli articoli specificamente indicati nel testo costituzionale e l'Esecutivo dovrà dare conto all'Assemblea delle misure adottate per preservare l'ordine pubblico o conservare la sicurezza dello Stato; solo durante il periodo di sospensione delle attività dell'Assemblea, secondo l'articolo 140.4 della Costituzione, spetta al Presidente della Repubblica, con l'ausilio del Ministro competente, decretare la sospensione di tali diritti e garanzie, ma in quel caso l'Assemblea deve riunirsi in quarantotto ore. Ad esclusione di quelli tra i Paesi lì esaminati dove sono state approvate nuove costituzioni, resta sostanzialmente valida, per cui ad essa senz'altro si rinvia, l'analisi del quadro normativo costituzionale degli stati di eccezione e di emergenza in America centro-meridionale svolta da A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, specie 394 ss. e 485 ss.

²⁷⁷ Cfr. le riflessioni comparatistiche, che si spingono oltre l'ambito della forma di governo parlamentare tenendo anche conto che il primo esempio poi addotto riguarda la Svizzera, svolte da M. Scudiero, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969, 148: «la prassi [...] dei poteri straordinari in genere conferiti all'Esecutivo in situazioni di emergenza è ricca di esempi e di insegnamenti al riguardo [...] in relazione all'aumento dei poteri del governo, accanto agli strumenti ordinari e tradizionali del controllo politico – interrogazione, interpellanza, mozione, inchiesta, ecc. – sono stati introdotti nuovi congegni di garanzia: alcuni aventi ad oggetto la

Molto diversa è la situazione negli Stati Uniti, almeno per quanto concerne il dato costituzionale formale, poiché non è previsto che il Presidente possa dichiarare stati di emergenza e inoltre, data la collocazione del relativo potere nell'articolo I della Costituzione, spetta al Congresso sospendere l'*habeas corpus*²⁷⁸. Nondimeno in proposito si deve registrare l'assunzione di fatto di poteri di emergenza da parte di Presidenti statunitensi, prassi già nota ai principi del XX secolo²⁷⁹ e che si ritiene legittimata in via interpretativa sulla scorta della sua posizione di *Commander in Chief* delle forze armate di cui alla sezione 2 dell'articolo II della Costituzione oppure della *stewardship theory* di Theodore Roosevelt²⁸⁰, mentre episodicamente fin dal XIX secolo si è assistito anche alla sospensione presidenziale dell'*habeas corpus*²⁸¹.

9. La cessazione anticipata del mandato presidenziale

Mentre negli Stati Uniti il mandato del Presidente dura quattro anni²⁸², in America latina va, a seconda dei casi, dai quattro ai sei anni²⁸³. Se poi negli Stati Uniti, come già ricordato, il Presidente è eletto, almeno formalmente, in via indiretta, invece in America latina caratteristica comune dell'elezione

condotta generale del governo e risolvendosi nell'area del giudizio di responsabilità politica; altri aventi ad oggetto i singoli provvedimenti del governo e destinati ad operare non solo ai fini del sindacato politico, ma innanzitutto e più penetrantemente sulla validità o sulla efficacia dei provvedimenti stessi».

²⁷⁸ La cd. *suspension clause* è contenuta nell'articolo I, sezione 9, comma 2, della Costituzione degli Stati Uniti: «*The Privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require it*».

²⁷⁹ M.E. De Franciscis, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America. Costituzione e prassi*, Napoli, 1996, 91.

²⁸⁰ A. Vendaschi, *À la guerre comme à la guerre?*, cit., 327 ss.; T. Fenucci, *Sicurezza nazionale e diritti di libertà negli USA*, Bari, 2014, 22 ss.

²⁸¹ Infatti Lincoln e poi qualche altro Presidente decisero autonomamente la sospensione in questione (cfr. T. Fenucci, *Sicurezza nazionale*, cit., 32 ss.).

²⁸² Cfr. l'articolo II, sezione 1, della Costituzione degli Stati Uniti. Il Vicepresidente è eletto contemporaneamente al Presidente e ne condivide il tempo di durata in carica.

²⁸³ In particolare, secondo i rispettivi testi costituzionali, il Presidente dura in carica: quattro anni in Argentina (articolo 90), Brasile (articolo 82), Cile (articolo 25, comma 2), Colombia (articolo 190), Costa Rica (articolo 134), Ecuador (articolo 144, comma 2), Guatemala (articolo 184, comma 1), Honduras (articolo 237), Repubblica Dominicana (articolo 124), cinque in Bolivia (articolo 168), Panama (articolo 177), Paraguay (articolo 229), Perù (articolo 112), Uruguay (articolo 152), sei in El Salvador (articolo 154, cinque fino alla revisione costituzionale del 31 luglio 2025), Messico (articolo 83), Nicaragua (articolo 123, comma 2, ricordando che la Presidenza della Repubblica non è organo monocratico ma composto da un uomo e una donna in qualità di *Co-Presidentes*), Venezuela (articolo 230). La stessa durata in carica hanno i Vicepresidenti nei quattordici casi tra i diciotto considerati in cui sono eletti a suffragio popolare diretto contemporaneamente al Presidente.

presidenziale è il suffragio popolare diretto, con l'articolazione in uno²⁸⁴ o in due²⁸⁵ turni di voto.

²⁸⁴ I commi 2 e 3 dell'articolo 80 della Costituzione di El Salvador, che prevedevano un secondo turno elettorale per l'elezione di Presidente e Vicepresidente se nessun partito politico o coalizione di partiti raggiungeva la maggioranza assoluta di voti validi al primo turno, sono stati abrogati con riforma costituzionale del 31 luglio 2025 (su cui si tornerà più ampiamente), sicché ora già al primo turno è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. Il Presidente è eletto a maggioranza semplice o relativa in un unico turno anche in Honduras (ex articolo 236 della Costituzione insieme a tre Vicepresidenti, chiamati *Designados a la Presidencia*), Messico (ex articolo 12 della *Ley general de instituciones y procedimientos electorales. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014*, a cui rimanda l'articolo 81 della Costituzione, mentre manca la figura del Vicepresidente), Nicaragua (secondo l'articolo 121 della Costituzione, mentre ex articolo 126 i Vicepresidenti possono essere nominati dalla Presidenza diarchica), Panama (ex articolo 177 della Costituzione insieme al Vicepresidente), Paraguay (ex articolo 230 della Costituzione insieme al Vicepresidente), Venezuela (ex articolo 228 della Costituzione, mentre ex articolo 236.3 il Vicepresidente è nominato dal Presidente).

²⁸⁵ Per quanto concerne l'Argentina, l'articolo 94 della Costituzione stabilisce che l'elezione diretta di Presidente e Vicepresidente si svolge in due turni e l'articolo 96 precisa che il secondo turno si svolgerà tra le due liste di candidati più votate, ma vi sono due casi in cui il secondo turno non si tiene, che sono previsti dai successivi articoli 97 (se al primo turno la coppia Presidente-Vicepresidente più votata consegue almeno il quarantacinque per cento dei voti validi espressi al primo turno) e 98 (se la suddetta coppia più votata consegue almeno il quaranta per cento dei voti validamente espressi con un margine superiore al dieci per cento rispetto alla seconda coppia classificata). In Bolivia (articolo 166 della Costituzione) e in Ecuador (articolo 143 della Costituzione) è eletta la coppia Presidente e Vicepresidente che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi oppure almeno il quaranta per cento dei voti validi con una differenza rispetto alla candidatura seconda classificata che deve essere di almeno il dieci per cento nel caso della Bolivia o maggiore del dieci per cento nel caso dell'Ecuador; se nessuna delle candidature raggiunge le percentuali richieste tra le due coppie più votate si tiene un secondo turno, con la vittoria assegnata a quella delle due che ottiene la maggioranza dei voti. L'articolo 138 della Costituzione di Costa Rica stabilisce che il Presidente e i Vicepresidenti, che devono far parte della stessa lista, vengono eletti simultaneamente con una maggioranza di voti superiore al quaranta per cento del totale di voti validi espressi, ma se nessuna lista raggiunge la maggioranza richiesta, si terrà un secondo turno tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti e a quel punto saranno eletti i candidati della lista che ha conseguito il maggior numero di voti. In Colombia (articolo 190 della Costituzione, a cui va aggiunto l'articolo 202 che prevede l'elezione contemporanea del Vicepresidente), Guatemala (articolo 184, comma 2, della Costituzione, con elezione contemporanea del Vicepresidente), e Uruguay (articolo 151 della Costituzione, con elezione contemporanea del Vicepresidente) è richiesta la maggioranza assoluta dei voti e se nessun candidato la raggiunge si procede a un secondo turno tra le due candidature più votate in cui risulta vincente chi consegue il maggior numero di voti, mentre in Brasile (articolo 77 della Costituzione, con elezione contemporanea del Vicepresidente), Cile (articolo 26 della Costituzione, che precisa che le elezioni presidenziali si svolgono insieme a quelle parlamentari, mentre, come si è già osservato, manca un'autonoma figura di Vicepresidente), Repubblica Dominicana (articolo 209.1 della Costituzione, con elezione contemporanea del Vicepresidente come previsto anche dal precedente articolo 125) e Perù (articolo 111 della Costituzione, che prevede l'elezione contemporanea anche di due Vicepresidenti), vale la stessa procedura con l'unica differenza che è richiesto esplicitamente che siano computati solo i voti validi per il raggiungimento delle medesime maggioranze al primo e all'eventuale secondo turno.

Se è vero che non risponde politicamente dinanzi alle assemblee rappresentative, nondimeno è tutt'altro che infrequente che il Presidente in America latina termini anticipatamente il suo mandato. Per esempio il Perù dell'ultimo decennio è divenuto un caso particolare, con il susseguirsi di ben sette Presidenti dal 2016 al 2025, destituiti dal Congresso per incapacità morale permanente o comunque costretti alle dimissioni²⁸⁶.

In generale in America latina vari sono i casi costituzionalmente disciplinati di cessazione anticipata del mandato presidenziale, tra i quali vanno innanzitutto ricordati la generalizzata previsione di cessazione anticipata dalla carica per morte, volontarie dimissioni o rinuncia, a cui si aggiunge talvolta quella per abbandono della carica²⁸⁷ e frequentemente

²⁸⁶ L'articolo 113.2 della Costituzione consente al Congresso di rimuovere il Presidente per *permanente incapacidad moral*, clausola di contenuto indeterminato diventata di frequente applicazione e sulla cui interpretazione peraltro non si è finora pronunciato espressamente neppure il Tribunale costituzionale peruviano, tenendo anche conto che «la disciplina costituzionale peruviana in materia di *impeachment* non appare molto chiara, soprattutto per la compresenza di due istituti analoghi (solo) parzialmente sovrapponibili» (così F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale in America Latina: una forma di responsabilizzazione dell'Esecutivo o un golpe istituzionalizzato?*, in *DPCE online*, 2019, 3, 2003, 2074). Un primo tentativo di destituzione nei confronti di Pedro Pablo Kuczynski, che era stato eletto Presidente nel luglio 2016, fu respinto nel dicembre 2017, ma la proposizione di una seconda mozione lo spinse invece alle dimissioni il 21 marzo 2018; Kuczynski fu sostituito dal Vicepresidente Vizcarra; una prima mozione contro Vizcarra fu respinta nel settembre 2020, ma una seconda mozione fu invece accolta il 9 novembre 2020 causandone la destituzione; a Vizcarra subentrò il Presidente del Congresso Manuel Merino, che già il 15 novembre 2020 fu costretto alle dimissioni dopo un'ondata di proteste popolari segnate da morti e feriti; a sostituire Merino fu chiamato il Presidente del Congresso Francisco Sagasti. Accuse di corruzione sono state alla base delle mozioni proposte dal Congresso contro Kuczynski e Vizcarra (S. Bagni, *Presidenzialismo e presidenzialismi*, cit., 513 ss.). Terminata la fase degli interim si tennero nuovamente le elezioni presidenziali e dal luglio 2021 assunse la Presidenza Pedro Castillo, che però già nel dicembre 2022 venne a sua volta destituito dal Parlamento, sempre sulla scorta dell'articolo 113.2 della Costituzione, che prevalse sul tentativo di Castillo di sciogliere il Congresso ex articolo 134 della Costituzione. La storia tormentata del Perù dell'ultimo decennio non è certo finita qui. Destituito Castillo, la Vicepresidente Dina Boluarte assunse la Presidenza (cfr. la cronistoria dei Presidenti del Perù in carica dal 1931 fino a Boluarte, corredata da succinte notizie sul periodo di governo di ciascuno di essi, in D. García Belaunde, *El presidencialismo peruano y sus características*, in *DPCE online*, 2023, 1, 907, 908 ss.). Boluarte fu fin da principio molto osteggiata per essere stata responsabile della sanguinosa repressione delle rivolte popolari a favore del destituito Castillo tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023 e poi a sua volta coinvolta in vari scandali di corruzione tanto da essere destituita anche lei per incapacità morale permanente, peraltro dopo aver resistito a vari tentativi di destituzione; destituita Boluarte, dal 10 ottobre 2025 il Presidente del Congresso José Jerí è diventato il nuovo Presidente, tuttavia già al momento dell'assunzione della carica sotto indagine per arricchimento illecito (S. Gandolfi, *Perù, lascia Boluarte dopo gli scandali su lifting e orologi Arriva José Jerí*, in *Corriere della Sera*, 11 ottobre 2025, 19). Nuove elezioni presidenziali e parlamentari sono state convocate per il 12 aprile 2026.

²⁸⁷ L'articolo 145.5 della Costituzione dell'Ecuador prevede tra i casi di cessazione della carica presidenziale l'abbandono dell'ufficio, verificato dalla Corte Costituzionale e dichiarato dall'Assemblea Nazionale con i voti dei due terzi dei suoi membri. Cfr. anche gli articoli 194 della Costituzione della Colombia e 233 di quella del Venezuela.

quella dovuta a diverse forme di incapacità²⁸⁸. Poi il Presidente e altri funzionari pubblici, tra cui Ministri ed eventualmente Vicepresidenti, possono essere sottoposti a un vero e proprio giudizio, ispirato all'istituto dell'*impeachment* statunitense²⁸⁹, che nei testi costituzionali latinoamericani è talvolta espressamente denominato *juicio político*, attraverso il quale si consente ad organi legislativi, a volte con una divisione dei compiti in stile statunitense tra una Camera che mette in stato di accusa e un Senato che opera da giudice, o a un concorso di organi legislativi e giudiziari o più raramente a organi giudiziari, di far valere responsabilità per crimini di varia natura non sempre chiaramente definiti e procedere alla rimozione dalla carica²⁹⁰.

²⁸⁸ Fanno riferimento alla sua permanente incapacità fisica e/o mentale oppure morale, in genere dichiarata con pronunce di organi legislativi, che in altri casi ne approvano l'accertamento fatto da altri, le diverse formule contenute negli articoli 194 della Costituzione della Colombia (il successivo articolo 205 concerne il Vicepresidente), 120.2 e 145.4 della Costituzione dell'Ecuador, 165.i, della Costituzione del Guatemala, 113.2 della Costituzione del Perù, 233 della Costituzione del Venezuela. Un generico riferimento all'incapacità permanente di Presidente e Vicepresidente è presente nell'articolo 155 della Costituzione dell'Uruguay, mentre l'articolo 157 prevede quella presidenziale temporanea. Nell'articolo 131.20 della Costituzione di El Salvador e nell'articolo 121.8 della Costituzione di Costa Rica manca l'aggettivo permanente, ma la previsione sembra applicarsi ai casi in cui è richiesta una sostituzione definitiva. L'articolo 53.7 della Costituzione del Cile attribuisce al Senato il potere di dichiarare l'incapacità del Presidente quando un impedimento fisico o mentale lo rende incapace di esercitare le sue funzioni. Anche l'articolo 88 della Costituzione dell'Argentina fa riferimento all'incapacità, che dal contesto si comprende può essere permanente o temporanea, del Presidente o del Vicepresidente. L'articolo 274, paragrafo I, della Costituzione della Repubblica Dominicana fa un generico riferimento all'*inhabilitación*. Nell'articolo 234 della Costituzione dell'Honduras l'incapacità è una delle ragioni che giustifica il *juicio político* nei confronti del Presidente e di altri funzionari. In alcuni casi l'impedimento definitivo è accomunato all'assenza definitiva dalla carica presidenziale, a cui segue il subentro del Vicepresidente (cfr. gli articoli 169 e 170 della Costituzione della Bolivia), oppure è previsto che quest'ultimo subentri sia in caso di impedimento e assenza temporanea del Presidente che di vacanza definitiva della carica presidenziale (cfr. l'articolo 227 della Costituzione del Paraguay). Talvolta sono dettate procedure dettagliate, distinguendo se l'assenza definitiva avviene prima o dopo l'assunzione della carica o a seconda della distanza dalla fine del mandato (cfr. ad esempio gli articoli 81 della Costituzione del Brasile, 189 della Costituzione di Panama, 233 della Costituzione del Venezuela), con previsioni ancora più articolate se manca la figura del Vicepresidente (cfr. l'articolo 84 della Costituzione del Messico) o il Vicepresidente stesso dovesse venire a mancare (cfr. ad esempio l'articolo 80 della Costituzione del Brasile).

²⁸⁹ Sul tema cfr. M. Oliviero, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza negli Stati Uniti d'America*, Torino, 2001.

²⁹⁰ Sul *juicio político* nei confronti del Presidente della Repubblica e di altri funzionari pubblici, tra cui i Ministri, cfr. innanzitutto gli articoli 120.10, 129, 130, 131 e 145.3 della Costituzione dell'Ecuador, 205.15 e nuovamente l'articolo 234 della Costituzione dell'Honduras, 108-114 della Costituzione del Messico, 225 della Costituzione del Paraguay, 80.1 e 83.1 della Repubblica Dominicana (anche se l'espressione non è presente in questi articoli che ne presentano la disciplina, ma in altri, che non riguardano il Presidente della Repubblica, cioè negli articoli 88, 115 e 171). Si deve ritenere poi che comunque, anche quando non si riscontra l'espressione *juicio político*, si sia in presenza dello stesso istituto laddove sono disciplinate le procedure da seguire e/o i casi di responsabilità del Presidente e di altri funzionari pubblici suscettibili di

Quale ulteriore causa di cessazione anticipata del mandato presidenziale in qualche caso è disciplinata anche la revoca popolare²⁹¹, che non è prevista negli Stati Uniti²⁹².

Il recente quadro peruviano si inserisce nel filone di casi, realizzatisi a partire dagli anni novanta del XX secolo in America latina, di cessazione anticipata del mandato presidenziale per dimissioni spontanee o destituzione²⁹³. In proposito, tuttavia, sorge il dubbio che, almeno in alcuni

causarne la rimozione nelle Costituzioni di Argentina (articoli 53, 59 e 60), Brasile (articoli 51 I e 52 I nonché articoli 85 e 86), Bolivia (articoli 161.7 e 184.4), Cile (articoli 52.2 e 53.1), Colombia (articoli 174, 175, 178.3, 194 nonché 199), Costa Rica (articoli 121.9, 149, 150 nonché 151), Nicaragua (articoli 132.10, .11, .20 nonché 144.8), Panama (articoli 160 e 191), Perù (articoli 99, 100, 113.5, 114.2 e 117, il primo, il secondo e l'ultimo dei quali in vigore con una nuova formulazione a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026 per tenere conto del ripristino del bicameralismo), Uruguay (articoli 93, 102, 103 e 172 nonché 178, che riguarda specificamente i Ministri), Venezuela (il già citato articolo 233). L'articolo 155 della Costituzione di El Salvador menziona il caso di rimozione del Presidente, senza specificare procedure e motivazioni.

²⁹¹ In particolare è prevista la possibilità della revoca popolare del mandato presidenziale in Bolivia (cfr. gli articoli 11 II, 170, 171 e 240 della Costituzione), Ecuador (cfr. gli articoli 105, 106 e 145.6 della Costituzione), Messico (articolo 35 IX della Costituzione) e Venezuela (articoli 72 e 233 della Costituzione). Cfr. in proposito L. A. González Tule, *Revocación del mandato presidencial en América Latina en perspectiva comparada*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 2023, núm. 63, 67, 68 ss., che esamina i casi di Venezuela (2004), Bolivia (2008) e Messico (2022), unici Paesi in cui fino al 2023 si sono svolte consultazioni popolari per la revoca del Presidente, peraltro non coronate da successo.

²⁹² Negli Stati Uniti la revoca popolare, chiamata *recall*, non è istituto previsto dalla Costituzione federale, mentre lo è in molti Stati della Federazione nei confronti dei funzionari locali e talvolta anche di quelli statali; in proposito più ampiamente cfr. T. Fenucci, *Rappresentanza politica e libertà di mandato*, cit., 185 ss. Peraltro in America latina la revoca popolare del mandato non è limitata al Presidente, come dimostrato dall'articolo 240 I della Costituzione della Bolivia, che la estende a tutte le persone che ricoprono cariche elettive ad eccezione dell'*Órgano Judicial*, dall'articolo 40.4 della Costituzione della Colombia, che prevede la revoca del mandato degli eletti nei casi e nella forma stabiliti dalla Costituzione e dalla legge, dagli articoli 105 e 161.6 della Costituzione dell'Ecuador, che stabiliscono la revoca popolare del mandato conferito alle autorità di elezione popolare, dall'articolo 116 I della Costituzione del Messico, che demanda alle Costituzioni degli Stati la previsione della revoca dei governatori statali, dall'articolo 122 A III ancora della Costituzione del Messico, che demanda alla Costituzione politica della Città del Messico la previsione delle norme relative alla revoca del Capo di Governo dell'ente, dall'articolo 151, ultimo comma, della Costituzione di Panama, secondo cui gli elettori di un collegio elettorale possono chiedere al Tribunale elettorale di revocare il mandato dei deputati indipendenti principali o supplenti da loro eletti, dall'articolo 227.3 della stessa Costituzione di Panama, che riguarda la revoca delle autorità locali, dall'articolo 2.17 e dall'articolo 31 della Costituzione del Perù, secondo cui spetta ai cittadini un generico diritto di rimozione e revoca delle autorità, dall'articolo 72, comma 1, della Costituzione del Venezuela, secondo cui tutte le cariche e le magistrature di elezione popolare sono revocabili. L'articolo 151 della Costituzione di Panama prevede anche la revoca del mandato dei deputati, principali o supplenti, da parte dei partiti politici.

²⁹³ Cfr. per esempio le destituzioni di Fernando Collor de Mello (1992) e Dilma Rousseff (2016) in Brasile nonché di Fernando Lugo (2012) in Paraguay, ricordate da F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale in America Latina*, cit., 2035 ss. oppure quella di Lucio Gutierrez in Ecuador (2005), ricordata da C. Bassu, *Ecuador. Le vicende che hanno portato alla destituzione del Presidente Gutierrez*, in *DPCE*, 2005, II, 825, 825-826. Sulla

casi, le procedure di accusa siano state utilizzate non per sanzionare condotte penalmente rilevanti quanto per esprimere una sorta di sfiducia parlamentare nei confronti del Presidente, facendo valere una responsabilità politica anomala per un sistema presidenziale²⁹⁴ e certamente estranea alla logica dell'*impeachment* statunitense²⁹⁵. Nondimeno può esserci anche un'altra spiegazione, cioè che, pur senza costituire una sanzione per l'effettiva rilevanza penale dei comportamenti tenuti, il voto di destituzione dei Parlamenti rifletta il venir meno del consenso nei confronti del Presidente all'interno del Paese. Quest'ultima è la chiave di lettura adottata da chi osserva che l'essenza dell'istituto in questione sarebbe costituita ovunque «dalla percezione che hanno le forze politiche del consenso popolare che ancora sostiene le figure pubbliche sotto giudizio, e, solo secondariamente, dall'effettiva illiceità delle condotte contestate»²⁹⁶, sicché la vera differenza di fondo tra *impeachment* statunitense e *juicio político* latinoamericano sarebbe rappresentata dalla facilità con cui i Presidenti latinoamericani sono suscettibili di perdere il consenso popolare a causa delle fluttuazioni economiche frequenti nell'area²⁹⁷.

10. La rielezione del Presidente

Nell'esperienza latinoamericana da sempre è centrale la questione della rielezione²⁹⁸, se solo si pensa alla circostanza che la volontà di un Presidente di farsi rieleggere in molti casi ha prodotto non solo forzature del testo costituzionale ma persino dittature e guerre civili²⁹⁹. Il divieto di rielezione ha una lunga tradizione storica nell'area³⁰⁰, per via della tentazione dei

destituzione di Rousseff cfr. anche S. Gianello, *L'(ir)responsabilità giuridica del Presidente brasiliano: il consolidamento di un paradigma costituzionale latinoamericano*, in *DPCE*, 2018, 2, 423, 423 ss.

²⁹⁴ Dubbio analogo era stato già espresso in relazione ad alcuni dei casi di rimozione esaminati da F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale in America Latina*, cit., 2005.

²⁹⁵ Come è noto, nel corso della storia degli Stati Uniti l'istituto è stato usato con molta parsimonia o almeno così è stato fino a Donald Trump, nei cui confronti tra il 2019 e il gennaio 2021 sono stati esperiti due tentativi infruttuosi di *impeachment*.

²⁹⁶ L. Melica, *Editoriale*. Quid pro quo, *politica e diritto nell'impeachment contro Trump*, in *DPCE*, 2020, 1, V, IX.

²⁹⁷ Ivi, X.

²⁹⁸ Sul punto cfr. B. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, Librairie Delagrave, Parigi, 1932, CXIV, che già quasi un secolo fa osservava: «*La question de la réélection est le problème constitutionnel capital en Amérique latine*». Un esempio concreto a conferma di ciò può essere quello del Messico, come ricordato da M. Olivetti, *Messico*, Bologna, 2013, 40, secondo cui le norme sulla rielezione presidenziale della Carta costituzionale messicana del 1857 furono più volte modificate, vietando la rielezione e poi permettendola illimitatamente.

²⁹⁹ P. Fernández Barbadillo, *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa*, in *Pensamiento Constitucional*, 2012, núm. 17, 323, 355.

³⁰⁰ A differenza degli Stati Uniti, dove al contrario il favore nei confronti della rielezione si riscontrava già a partire da A. Hamilton, *Il Federalista* n. 72, in A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Il Federalista* (titolo originale *The Federalist: A Collection of Essays, Written in Favour of the New Constitution*, 1788), a cura di G. Sacerdoti Mariani, Torino, 1997, 368, 368: «Una certa durata del mandato è necessaria per dare allo stesso presidente

Presidenti di conservare il potere una volta conquistatolo e per la presenza di pratiche elettorali fraudolente³⁰¹. Fino al 1993 nella maggioranza dei testi costituzionali dell'area latinoamericana era previsto il divieto assoluto di rielezione o quello di rielezione immediata³⁰². Successivamente in vari Paesi le cose sono cambiate in quanto leader carismatici con grande seguito elettorale hanno avuto l'interesse a cambiare la Costituzione per ottenere la rielezione³⁰³.

Sull'argomento si è dibattuto molto³⁰⁴ e continui sono gli interventi del legislatore costituzionale nonché dei giudici costituzionali.

l'impulso e la volontà di agire bene e all'opinione pubblica il tempo sufficiente per vedere le conseguenze delle misure da lui adottate e quindi valutarne i pro e i contro sul piano concreto. La rielezione è necessaria per permettere al popolo di confermare il presidente – qualora veda buone ragioni per approvarne la condotta – così da prolungare i benefici che derivano dal suo talento e dalle sue virtù e assicurare al paese il vantaggio della continuità di un'amministrazione saggia».

³⁰¹ D. Nohlen, *XV. La reelección*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, II ed. 2007, 287, 287-288.

³⁰² J.C. Arenas, G.D. Valencia, *Elecciones y reelecciones presidenciales en América Latina*, 2009, in *Perfil de Coyuntura Económica*, 2009, núm. 13, 77, 78.

³⁰³ Ivi, 82, dove si ricordano i casi di Menem in Argentina, Cardoso in Brasile, Fujimori in Perù, Chávez in Venezuela, Correa in Ecuador.

³⁰⁴ Cfr. ad esempio M.D. Serrafero, *La reelección presidencial indefinida en América Latina*, in *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 2011, núm. 54, 225, 225 ss.; J.M. Carey, *The Reelection Debate in Latin America*, in 45 (1) *Latin American Politics and Society* 119, 119 ss. (2003); Idem, *The Reelection Debate in Latin America*, in W.C. Smith (ed.) *Latin American Democratic Transformations: Institutions, Actors, and Processes*, Miami, 2009, 79, 79 ss.

Attualmente è consentita una sola rielezione consecutiva in Bolivia³⁰⁵, Ecuador³⁰⁶ e Repubblica Dominicana³⁰⁷, con preclusione totale di

³⁰⁵ Cfr. l'articolo 168 della Costituzione della Bolivia. Sulla rielezione presidenziale cfr. J.A. Rivera, *La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas. Homenaje a Jorge Carpio* (1944-2012) en el octogésimo aniversario de su nacimiento, Ciudad de México, 2025, 17, 17 ss. Per un commento alla forma di governo risultante dal nuovo testo costituzionale cfr. S. Gambino, *La forma di governo (a "presidenzialismo parlamentarizzato") nella (riforma della) Costituzione boliviana (del 2008)*, in M. D'Amico, B. Randazzo (cur.), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 791, 791 ss.; Idem, *La forma de gobierno en la «nueva» Constitución boliviana ¿un presidenzialismo parlamentarizado?*, in R. Viciano Pastor, C. Storini (ed.), *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, Valencia, 2016, 239, 239 ss. Evo Morales, con il consenso del Tribunale Costituzionale Plurinazionale, tra il 2005 e il 2019 fu eletto quattro volte. In particolare Morales, che ricopriva la carica di Presidente a partire dalle elezioni del 2005, ottenne nel 2013 dal Tribunale Costituzionale Plurinazionale una decisione che gli consentì di correre per un terzo mandato motivata sulla circostanza che il primo mandato non era stato portato a termine per l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale del 2009, appunto interpretato nel senso che per il calcolo dei mandati presidenziali si dovesse tenere conto solo dei periodi presidenziali completi. Nel 2014 Morales per candidarsi ancora cercò di ottenere una riforma costituzionale, che, pur avendo ricevuto l'avallo del TCP, non entrò in vigore perché bocciata il 21 febbraio 2016 dal popolo con referendum. Nondimeno Morales ottenne il via libera a quella che fu di fatto una quarta candidatura, dopo quelle del 2005, 2009 e 2014, grazie a una nuova decisione del TCP che, alla fine di novembre 2017, dichiarò il limite alla rielezione incostituzionale perché considerato incidente senza alcuna giustificazione su un asserito diritto fondamentale. In proposito cfr. R. Iannaccone, *La rielezione del Capo dello Stato in America Latina: quando la giustizia costituzionale rafforza la Presidenza*, in DPCE online, 2025, Sp-1, 1157, 1166 ss.; S. Bagni, G. Pavani, *Leggere le categorie giuridiche*, cit., VI-VII; M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e "ciclo progressista" in America latina*, in DPCE, 2018, 1, 107, 122-123. Tale pronuncia ha aperto la via alla rielezione illimitata di Morales, che, però, ricandidatosi e rieletto per la quarta volta nell'ottobre 2019, non svolse poi il mandato conseguito. Infatti l'esito elettorale fu contestato per presunti brogli e produsse un violento movimento di protesta e già nel novembre 2019 Morales fu indotto alle dimissioni e alla fuga dal Paese dall'intervento pacifico dei militari, la cui intromissione nella vita politica, tuttavia, ebbe evidentemente un effetto non molto dissimile dalla realizzazione di un colpo di Stato (Rai News.it, *Crisi in Bolivia, Morales annuncia le dimissioni*, 10 novembre 2019, www.rainews.it). Morales avrebbe voluto ricandidarsi alle elezioni presidenziali del 2025 (il cui primo turno si è svolto il 17 agosto e il secondo il 19 ottobre, con la vittoria al ballottaggio di Rodrigo Paz Pereira sull'altro candidato di destra, che fu già Presidente tra 2001 e 2002, Jorge Quiroga), ma il 14 maggio 2025 il TCP ha statuito che a Morales era preclusa la candidatura (la notizia è tratta dall'editoriale *Constitucional boliviano aclara que Morales no puede acceder a nuevo mandato presidencial*, 14 mayo 2025, www.swissinfo.ch), in tal modo confermando la decisione 1010/2023 del 29 dicembre 2023 (che aveva sostanzialmente ribaltato la sopra richiamata pronuncia del 2017), con la quale il TCP stabilì il divieto di rielezione per un Presidente che avesse già svolto due mandati, chiarendo che il divieto vale anche se la ricandidatura risulta temporalmente non contigua alle precedenti, sicché il Presidente e il Vicepresidente sono abilitati a una rielezione per una sola volta consecutiva con divieto assoluto di ottenere un terzo mandato, sia esso consecutivo o no. Tale decisione appare coerente con il parere espresso nel 2021 dalla Corte Interamericana sui Diritti Umani, che ha escluso l'esistenza di un diritto umano alla rielezione presidenziale illimitata: cfr. *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-28/21 de 7 de junio de 2021 solicitada por la República de Colombia. La figura de la reelección presidencial indefinida en*

ulteriori possibilità come negli Stati Uniti. È prevista una rielezione immediata anche in Brasile³⁰⁸ e Argentina³⁰⁹, ma in questi casi è possibile la

sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana).

³⁰⁶ Cfr. l'articolo 144, comma 2, della Costituzione dell'Ecuador, come sostituito a seguito della consultazione elettorale popolare tenutasi in data 4 febbraio 2018, il cui esito positivo è stato attestato dalla *Resolución del Consejo Nacional Electoral Núm. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento Núm. 180, Año 1, 14 de Febrero del 2018*. Il quesito proposto era il seguente: «¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?». Sulla rielezione presidenziale in Ecuador cfr. H. Salgado Pesantes, *La reelección presidencial en el Ecuador*, in I. B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 169, 169 ss.

³⁰⁷ Cfr. l'articolo 124 della Costituzione della Repubblica Dominicana (votata e proclamata il 27 ottobre 2024 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 11170 del 31 ottobre 2024) nella parte in cui stabilisce che il Presidente della Repubblica può essere rieletto per un secondo mandato di quattro anni immediatamente successivo al primo e poi non potrà più ricandidarsi alla stessa carica né alla Vicepresidenza. L'attuale formulazione dell'articolo 124 risale in realtà al 12 giugno 2015, quando fu approvata una riforma costituzionale della Costituzione del 2010, mentre tale Costituzione (proclamata il 26 gennaio 2010 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 10561 del 26 gennaio 2010) originariamente prevedeva, sempre all'articolo 124, il divieto di rielezione consecutiva con possibilità di illimitate rielezioni non consecutive; la riforma del 2015, vietando illimitate rielezioni non consecutive ma consentendone una sola consecutiva, permise la ricandidatura e la successiva rielezione del Presidente in carica Danilo Medina (che fu così Presidente per otto anni, dal 2012 al 2020). Sulla rielezione presidenziale nella Repubblica Dominicana cfr. E. J. Prats, *Apuntes sobre el tratamiento constitucional de la reelección presidencial en República Dominicana*, in I. B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 385, 385 ss.

³⁰⁸ Nel 1997 una revisione costituzionale (*Emenda Constitucional n. 16 de 1997*) ha soppresso l'originale riferimento al divieto di rielezione del Presidente per il periodo successivo tenuto nella Costituzione brasiliana del 1988, consentendo così a Fernando Henrique Cardoso di ricoprire un secondo mandato; in proposito cfr. J. Carpizo, *En búsqueda del ADN*, cit., 341. I riferimenti normativi nella Costituzione sono l'articolo 14 § 5 sulla scorta del quale il Presidente della Repubblica può oggi essere rieletto consecutivamente una sola volta e il successivo articolo 82. Pertanto è in linea con il dettato costituzionale il terzo mandato di Luiz Inácio Lula da Silva, in carica dal 2022, che era stato eletto Presidente già una prima volta nel 2002 e poi rieletto nel 2006 (vale ricordare in proposito che la nuova amministrazione Lula l'8 gennaio 2023 ha dovuto far fronte agli atti di violenza posti in essere per contestare il risultato delle elezioni presidenziali da manifestanti vicini all'ex Presidente e candidato sconfitto Jair Bolsonaro, episodio per il quale quest'ultimo, ritenuto coinvolto, è stato processato e poi nel settembre del 2025 condannato a ventisette anni di reclusione). Sulla rielezione presidenziale in Brasile cfr. M. Figueiredo, *La reelección presidencial en las Américas. La situación de Brasil*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 43, 43 ss.

³⁰⁹ Secondo l'articolo 90 della Costituzione argentina è possibile una sola rielezione consecutiva per Presidente e Vicepresidente, anche nel caso in cui essi si siano succeduti nella carica. Sulla rielezione presidenziale in Argentina cfr. N.P. Sagüés, *La reelección*

rielezione successiva dopo un periodo di pausa. In Cile, Costa Rica, Panama, Perù e Uruguay è vietata la rielezione consecutiva e sono richiesti uno o due mandati di intervallo³¹⁰. In Colombia, Guatemala, Messico e Paraguay vige un divieto assoluto di rielezione³¹¹. Invece non vi sono limiti alla rielezione in Nicaragua³¹² e Venezuela³¹³, così come in El Salvador dopo i due test di

presidencial en Argentina, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 1, 1 ss.

³¹⁰ Cfr. l'articolo 25, comma 2, della Costituzione del Cile (preclusione della rielezione per il mandato successivo di quattro anni), l'articolo 132.1 della Costituzione di Costa Rica (non può esserci ricandidatura prima che siano trascorsi otto anni, che corrispondono a due mandati consecutivi), l'articolo 178 della Costituzione di Panama (possibile la rielezione solo dopo due successivi mandati presidenziali, corrispondenti a dieci anni), l'articolo 112 della Costituzione del Perù (vietata la rielezione per un quinquennio, corrispondente a un mandato presidenziale), l'articolo 152 della Costituzione dell'Uruguay (preclusione della rielezione anche qui per un quinquennio, corrispondente a un mandato presidenziale). Sulla rielezione presidenziale in Cile, Costa Rica, Panama, Perù e Uruguay cfr. rispettivamente H. Nogueira Alcalá, *La reelección presidencial en el ordenamiento constitucional chileno en el contexto latinoamericano*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 79, 79 ss.; B. Arias Ramírez, *La reelección presidencial en Costa Rica*, ivi, 123, 123 ss.; S. Sánchez González, *Reelección presidencial en las Américas: el caso de Panamá*, ivi, 313, 313 ss.; D. García Belaunde, *La reelección presidencial: el caso peruano*, ivi, 369, 369 ss.; E.G. Esteva Gallicchio, *Reelección del titular del Poder Ejecutivo en Uruguay*, ivi, 403, 403 ss.

³¹¹ Cfr. l'articolo 197 della Costituzione della Colombia, gli articoli 136.f e 187 della Costituzione del Guatemala, l'articolo 83 della Costituzione del Messico (per un commento cfr. L. F. Aguilar Villanueva, *El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática*, in A. Hernández Chávez, *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, 1994, 43 ss.), l'articolo 229 della Costituzione del Paraguay. Ampiamente sulla rielezione presidenziale in Colombia, Guatemala, Messico e Paraguay cfr. rispettivamente J.C. Ortiz Gutiérrez, *La reelección presidencial en Colombia. Evolución normativa y política durante dos siglos de vida republicana*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 107, 107 ss.; J.M. García Laguardia, *Historia constitucional y reelección presidencial en Guatemala*, ivi, 219, 219 ss.; J. Carpizo, *La no reelección del presidente de la República y la no inmediata de los legisladores en México*, ivi, 273, 273 ss.; J. Silvero Salgueiro, *Los intentos de alterabilidad de la prohibición de reelección presidencial en Paraguay*, ivi, 347, 347 ss.

³¹² L'articolo 123 della nuova Costituzione del Nicaragua non pone alcun limite alla rielezione del *Co-Presidente* e della *Co-Presidenta*. Per un'ampia ricostruzione storica sulla rielezione presidenziale in Nicaragua prima del nuovo testo costituzionale cfr. M. Rodríguez Saldaña, *La reelección presidencial en Nicaragua*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 295, 295 ss.

³¹³ L'articolo 230 della Costituzione del Venezuela del 1999 in origine prevedeva la possibilità di una sola rielezione, consecutiva, ma con riforma approvata il 14 gennaio 2009 (*Enmienda n° 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*) l'Assemblea Nazionale ha modificato gli articoli 160, 162, 174, 192 e 230 della Costituzione relativi all'elezione di Presidente della Repubblica, Deputati, Governatori degli Stati federati, membri del Consiglio Legislativo di ogni Stato, Sindaci. La riforma è poi entrata in vigore dopo essere stata approvata con referendum dai cittadini venezuelani il 15 febbraio 2009. Da allora il Presidente della Repubblica, al pari delle altre cariche elettive previste dal testo costituzionale, può ricandidarsi per un numero illimitato di mandati. Sulla rielezione presidenziale in Venezuela cfr. A.R. Brewer-Carías, *El principio de la alternabilidad republicana como cláusula pétrea en la Constitución venezolana y su mutación dispuesta por el juez Constitucional*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 419, 419 ss.

riforma costituzionale del 31 luglio 2025³¹⁴. In Honduras, a fronte di un divieto di rielezione per un intero mandato, una pronuncia del 22 aprile 2015 della *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia* di fatto ha rimosso ogni limite³¹⁵.

³¹⁴ Cfr. *Acuerdo de reforma constitucional número dos, de fecha 31 de julio del 2025, publicado en el diario oficial n. 143, tomo n. 448, de la misma fecha, el cual contiene reformas a los arts. 80 inciso primero y 133 de la Constitución de la República de El Salvador – Acuerdo de reforma constitucional número tres, de fecha 31 de julio del 2025, publicado en el diario oficial n. 143, tomo n. 448, de la misma fecha; la cual contiene reforma a los arts. 75, 80, 152 y 154 de la Constitución de la República de El Salvador*. La vecchia formulazione dell'articolo 152.1 della Costituzione di El Salvador prevedeva il divieto di candidarsi per colui che «*haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial*». Tale disposizione e la vecchia formulazione dell'articolo 75.4 (che stabiliva la perdita dei diritti di cittadino per coloro che sottoscrivono atti, proclami o adesioni per promuovere o sostenere la rielezione o la continuazione del Presidente della Repubblica, o utilizzano mezzi diretti a tale scopo) sono stati abrogati allo scopo di consentire la rielezione del Presidente senza limiti. È stato modificato anche l'articolo 154, con l'aumento di un anno della durata in carica del Presidente (da cinque a sei anni). Poi, come già anticipato, l'articolo 80 è stato riformato, sicché i suoi precedenti commi 2 e 3, che per l'elezione del Presidente e del Vicepresidente prevedevano un secondo turno elettorale quando nessun partito politico o coalizione di partiti aveva raggiunto la maggioranza assoluta di voti, sono stati sostituiti dal seguente nuovo secondo comma: «*Se considerarán electos como Presidente y Vicepresidente de la República, los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos válidos en el correspondiente proceso electoral*»; in tal modo ora già al primo turno sarà eletto il candidato che ottenga più voti. Nel quadro della riforma è stata anche inclusa una disposizione transitoria per far coincidere elezioni presidenziali, dei deputati e dei consigli comunali, sicché il mandato presidenziale, iniziato il 1° giugno 2024 e che avrebbe dovuto concludersi il 1° giugno 2029, verrà abbreviato di due anni, ovvero terminerà il 1° giugno 2027, per consentire lo svolgimento congiunto delle elezioni presidenziali, legislative e comunali. Interessati dalle due riforme costituzionali del 31 luglio 2025 sono stati gli articoli 75, 80, 133, 152 e 154 mentre curiosamente è stato lasciato in vigore l'articolo 88, che prevede un obbligo di insurrezione in caso di violazione della norma sull'alternanza nell'esercizio della Presidenza della Repubblica: «*La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecidos. La violación de esta norma obliga a la insurrección*». Per una ricostruzione storica della questione della rielezione presidenziale in El Salvador prima di tale revisione costituzionale cfr. R. Fortín Magaña, *Reelección presidencial en las Américas: el caso de El Salvador*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 185, 185 ss.

³¹⁵ Gli articoli 4 e 239 della Costituzione dell'Honduras prevedono una preclusione della rielezione per un intero mandato, cioè quattro anni, accompagnata dalla sanzione dell'immediata rimozione dall'ufficio e della perdita per dieci anni del diritto di ricoprire qualsiasi carica pubblica per coloro che cercano di rimuovere tale limite. Tuttavia si tratta di disposizioni dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale dell'Honduras nel 2015, per cui ora sembrerebbe che non ci siano limiti alla rielezione. Sulla scorta di questa decisione il Presidente in carica all'epoca Juan Orlando Hernández, eletto nel 2013, è stato rieletto nel 2017. Cfr. in proposito D. Landau, *Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine*, in 12 *Law & Ethics of Human Rights* 225, 242 ss. (2018); Idem, *Democratic Erosion and Constitution-Making Moments: The Role of International Law*, in 3 *U.C. Irvine J. Int'l, Transnat'l & Comp. L.* 87, 101 ss. (2017); Idem, *Honduras: Term Limits Drama 2.0 - how the Supreme Court declared the Constitution Unconstitutional*, 27 May 2015, <https://constitutionnet.org/news/honduras-term->

La possibilità di rielezione illimitata del Presidente potrebbe essere ritenuta come uno degli elementi che contribuiscono a qualificare un Paese come non democratico, sebbene la sua sola presenza non possa essere considerata determinante in tal senso. Infatti negli Stati Uniti in origine non esistevano limiti testuali alla rielezione e quello di due mandati fu introdotto solo nel 1951 con il XXII emendamento alla Costituzione³¹⁶ quale reazione alla plurime rielezioni di Franklin Delano Roosevelt, unico Presidente nella storia ad essere eletto ben quattro volte³¹⁷, mentre si può ritenere che dai tempi di George Washington fino a quell'epoca avesse resistito una convenzione costituzionale che consentiva un'unica rielezione, non rilevando se consecutiva o no.

11. Abusive constitutionalism e rielezione presidenziale

In molti ordinamenti dell'area, che hanno adottato costituzioni democratiche dopo la fine della guerra fredda e il conseguente venir meno di esperienze apertamente autoritarie caratterizzate da un marcato ruolo politico delle forze armate, nell'ultimo ventennio si sta assistendo a una nuova forma di minaccia per la democrazia. Si tratta del fenomeno per il quale poco più di un decennio fa è stata coniata l'espressione *abusive constitutionalism* e che consiste nell'uso di meccanismi costituzionali, come emendamenti o decisioni di tribunali costituzionali, volti ad operare cambiamenti al sistema costituzionale in modo da renderlo significativamente meno democratico di come era in precedenza³¹⁸. Finita la guerra fredda il coinvolgimento dei militari nella vita istituzionale in America latina, area con una lunga tradizione in tal senso, è stato visto con sfavore³¹⁹, sicché gli aspiranti autocrati hanno cominciato ad agire sotto un manto di regole costituzionali, dando vita a regimi ibridi in cui si trovano frammisti elementi autocratici e democratici³²⁰ e cercando di evitare di incorrere in sanzioni o altre conseguenze negative da parte di istituzioni internazionali o altri attori esteri. Nondimeno la conservazione di un livello minimo di competizione elettorale, pur consentendo occasionalmente all'opposizione di vincere, è

[limits-drama-20-how-supreme-court-declared-constitution-unconstitutional.](#) La Camera Costituzionale della Corte Suprema di Giustizia è composta da cinque giudici e quattro di essi furono sostituiti con fedeli di Hernández, il cui partito controllava il Congresso, allo scopo di ottenere il rigetto del ricorso di Ricardo Alvarez, concorrente di Hernández perdente nelle primarie del partito per la scelta del candidato alle presidenziali, che sospettava l'esistenza di frodi nella vittoria delle primarie, spianando così con tale decisione la strada per la prima elezione dello stesso Hernández. Sul punto cfr. D. Crabtree, *Can Unamendable Term Limits Prevent Presidents-For-Life?*, in *Democratization*, 2025, 1, 17. Sulla rielezione presidenziale in Honduras cfr. ampiamente I. B. Flores, *El problema de la reelección presidencial en las Américas: el caso de Honduras (a 15 años de la crisis constitucional de 2009)*, in Idem (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 231, 231 ss.

³¹⁶ T. Jaeger-Fine, *Los límites del mandato presidencial en los Estados Unidos de América*, in I.B. Flores (ed.), *El problema de la reelección presidencial en las Américas*, cit., 205, 211 ss.

³¹⁷ C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Torino, 2022, 49.

³¹⁸ D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in 47 *UC Davis Law Review* 189, 195 (2013).

³¹⁹ Ivi, 197.

³²⁰ Ivi, 199.

accompagnata dal controllo da parte del Governo dei mezzi di comunicazione, dall'uso di strumenti di vario genere per assicurare a chi detiene il potere il conseguimento dei voti, frodi elettorali comprese, elementi che determinano spesso il risultato di conservare il potere chi lo detiene³²¹. Bisogna notare che la semplice esistenza di una dinamica elettorale competitiva che comporta un'alternanza tra maggioranza e opposizione non è sufficiente a rendere un sistema politico democratico. L'ottimismo dell'inizio del XXI secolo, che faceva osservare che tutte le esperienze costituzionali latinoamericane attraversavano una fase di «consolidamento della democrazia»³²², sembra sfumato: gli ordinamenti latinoamericani oscillano continuamente tra democrazia e autocrazia³²³. Persiste poi il ruolo dei militari, pur non paragonabile al loro passato protagonismo nella vita politica dato che in tempi recenti per lo più essi hanno operato sotto una *leadership* civile³²⁴. Infatti ora l'ingerenza dei militari non è più diretta a rovesciare i governi, ma appare funzionale alla pubblica sicurezza su richiesta di Presidenti legittimamente eletti³²⁵.

³²¹ Ibidem.

³²² Cfr. L. Mezzetti, *Transizioni costituzionali e consolidamento democratico in America latina agli albori del XXI secolo*, in *DPCE*, 2000, I, 29, 47. Venti anni dopo lo stesso autore (Idem, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, cit., 120) con rinnovato ottimismo osservava che «attualmente, nessuno degli ordinamenti latinoamericani (a parte il Venezuela) sembra confinabile nel limbo dei sistemi pre-democratici e tutte le esperienze costituzionali dell'area hanno imboccato la fase del consolidamento della democrazia», anche se poi (Ivi, 121), rilevando l'esistenza di involuzioni populiste, sembrava temperare la precedente osservazione ammettendo che «il "pendolo latinoamericano" non sembra in tal senso avere esaurito completamente la propria energia». Infine, più di recente, il medesimo autore (Idem, *I presidenzialismi latinoamericani*, cit., 799-800) ha preso atto di «una crescente erosione e collasso democratico» in America latina nel quadro di una «tendenza mondiale» in tal senso, evidenziando (Ivi, 805) le «aspettative deluse» dalle democrazie latinoamericane.

³²³ S. Bagni, G. Pavani, *Leggere le categorie giuridiche*, cit., IV.

³²⁴ J. Polga-Hecimovich, *Civil-Military Relations and Democracy in Latin America in the 2020s*, in M. Llanos, L. Marsteintredet (ed.), *Latin America in Times of Turbulence: Presidentialism under Stress*, New York, 2023, 188, 202.

³²⁵ A.M. Russo, *Democrazie illiberali ed eco-etnodesarrollo in America Latina: i Pueblos indígenas e le sfide ambientali in tempi di emergenza*, in *DPCE online*, 2020, 3, 4079, 4089. A parte quanto già osservato in relazione ai poteri straordinari in situazioni di emergenza, i testi costituzionali assegnano al Presidente la preminenza sulle forze armate e la responsabilità della sicurezza interna, conferendogli spesso esplicitamente la nomina dei vertici militari e di polizia, anche se talvolta tali poteri sono esercitati con il concorso del Parlamento e in special modo di una delle sue Camere. Cfr. in proposito gli articoli 99.12-14 della Costituzione dell'Argentina; 160.8, 172.16-19 della Costituzione della Bolivia; 84 XIII e 142 della Costituzione del Brasile; 32.16-18 e .21 della Costituzione del Cile; 173.2, 189.3-6 e .19 della Costituzione della Colombia; 139.3 e 140.16 della Costituzione di Costa Rica, 147.16 e .17 della Costituzione dell'Ecuador; 159, 168.11, .12 e .17-19, 169 della Costituzione di El Salvador; 183.b-d della Costituzione del Guatemala; 245.3, .4, .16, .36 e .37 della Costituzione dell'Honduras; 89 IV-VII della Costituzione del Messico; 83, 84, 86, 87, 89-91, 120, comma 2, 125.9 e .10 della Costituzione del Nicaragua; 183.3 e 310-312 della Costituzione di Panama; 175, 224.2 nonché 238.9 della Costituzione del Paraguay; 118.4 e .14, 167 nonché 172 della Costituzione del Perù; 128, primo capoverso, 128.1e, 128.1h, 128.1i, 252.2, 255, 258 nonché 261 della Costituzione della Repubblica Dominicana; 168.1, .2 e .11, 173 della Costituzione dell'Uruguay; 236.5 e .6 della Costituzione del Venezuela.

Non è infrequente che per perpetuarsi al potere gli attori politici, nel caso dell'America latina ci si riferisce in particolare a coloro i quali ricoprono la carica di Presidente, si adoperino per assoggettare quelle istituzioni che dovrebbero svolgere funzioni di controllo sugli stessi, a partire dalle Corti costituzionali.

In America latina nel XXI secolo sono stati approvati vari emendamenti o riforme costituzionali, alcuni dei quali già ricordati, nonché emesse pronunce di Corti costituzionali che hanno assecondato le aspirazioni dei Presidenti alla rielezione. Quest'ultimo caso in particolare per lo più si è verificato quando il Presidente ha potuto attrarre nella sua sfera di influenza i giudici costituzionali.

Per tale motivo, anche se è stato giustamente ricordato che le Corti costituzionali non possono essere ritenute «elementi costitutivi della forma di governo»³²⁶, si ritiene comunque utile operare una rassegna delle modalità di selezione dei loro membri in America latina: nomina presidenziale integrata dal voto di una delle Camere³²⁷ o proposta presidenziale al Parlamento monocamerale³²⁸, nomina da parte dell'organo esecutivo collegiale con approvazione del legislativo³²⁹, scelte tramite elezione e

³²⁶ M. Volpi, *Il metodo nello studio*, cit., 135.

³²⁷ L'articolo 99.4 della Costituzione argentina stabilisce che spetta al Presidente la nomina dei magistrati della Corte Suprema di Giustizia con decisione del Senato assunta con votazione favorevole dei due terzi dei membri presenti in una seduta pubblica all'uopo convocata; i giudici della Corte Suprema insieme a quelli dei Tribunali inferiori, secondo il successivo articolo 110, conservano il loro incarico *mientras dure su buena conducta*, con una formula che ricorda il *during good Behaviour* di cui all'articolo III, sezione 1, della Costituzione statunitense; nondimeno l'articolo 99.4 prevede poi che essi, per continuare a mantenere la carica dopo aver compiuto i settantacinque anni, dovranno ricevere una nuova nomina che avrà durata di cinque anni, ma che potrà essere ripetuta illimitatamente; il numero dei giudici non è fissato dalla Costituzione ma da una legge. In Brasile, dopo l'attribuzione generica del potere di nomina dei giudici del Supremo Tribunale Federale al Presidente della Repubblica con il consenso del Senato di cui all'articolo 84 XIV della Costituzione, più dettagliatamente il successivo articolo 101 indica che la nomina degli undici giudici del Supremo Tribunale spetta al Presidente dopo l'approvazione del Senato Federale a maggioranza assoluta. Sia in Argentina che in Brasile si è ipotizzato di affiancare Tribunali costituzionali specializzati agli organi giudiziari supremi, le modalità di nomina dei membri dei quali sono ritenute troppo politicizzate (A. Ciammariconi, *Capitolo 9. La giustizia costituzionale negli ordinamenti di Argentina e Brasile*, cit., 159, 178).

³²⁸ L'articolo 125.15 della Costituzione del Nicaragua pone, tra le attribuzioni della Presidenza della Repubblica, la proposta all'Assemblea Nazionale dei candidati per l'elezione a giudici della Corte Suprema di Giustizia (che secondo il successivo articolo 142 durano in carica sei anni); l'articolo 143 poi precisa al comma 1 che i giudici della Corte Suprema di Giustizia sono eletti dall'Assemblea Nazionale e al comma 2 che tra gli organismi di cui è articolata la suddetta Corte c'è la *Sala Constitucional*; ad integrazione del testo costituzionale l'articolo 23, comma 1, della *Ley n. 1244 (Ley orgánica del sistema judicial de la Republica de Nicaragua*, approvata il 27 marzo 2025 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 61 del 31 marzo 2025) dispone che la Corte Suprema di Giustizia è composta da dieci magistrati eletti per un periodo di sei anni dall'Assemblea Nazionale sulla base di proposte presentate dalla Presidenza della Repubblica e/o dai deputati dell'Assemblea Nazionale, come stabilito dalla Costituzione Politica della Repubblica del Nicaragua.

³²⁹ A Panama l'articolo 206 del testo costituzionale attribuisce la funzione di guardiano della Costituzione alla Corte Suprema di Giustizia, che, secondo l'articolo 203, comma

nomina ripartite tra Presidente, Corte Suprema e Parlamento³³⁰, proposta da parte del Presidente e di organi del Potere Giudiziario e successiva elezione da parte di una Camera³³¹, proposta da parte di organo del Potere Giudiziario con nomina da parte di una Camera d'accordo con il Potere Esecutivo³³², designazione da parte di organi appartenenti al Potere Giudiziario³³³, designazione da parte di ben cinque diversi soggetti appartenenti non solo ai poteri dello Stato³³⁴, elezione parlamentare sulla base di una lista compilata da organo apposito³³⁵, elezione unicamente parlamentare³³⁶,

1, della Costituzione, è composta dal numero di giudici determinato dalla legge, nominati per un periodo di dieci anni dal Consiglio di Gabinetto con l'approvazione dell'Organo Legislativo.

³³⁰ L'articolo 92 della Costituzione del Cile stabilisce che il Tribunale Costituzionale è composto da dieci membri (che restano in carica nove anni, sono inamovibili e non possono essere rieletti, fatta eccezione per coloro che hanno svolto la carica di supplenti per meno di cinque anni, cessando in ogni caso dalla carica al raggiungimento dei settantacinque anni), di cui tre sono nominati dal Presidente della Repubblica, quattro eletti dal Congresso Nazionale, tre eletti dalla Corte Suprema.

³³¹ In Colombia, secondo l'articolo 239, comma 2, della Costituzione, la Corte Costituzionale è composta da un numero dispari di membri determinato dalla legge (che durano in carica otto anni e non possono essere rieletti), eletti dal Senato della Repubblica all'interno di terne di candidati presentate dal Presidente della Repubblica, dalla Corte Suprema di Giustizia e dal Consiglio di Stato.

³³² L'articolo 264 della Costituzione del Paraguay attribuisce al Consiglio della Magistratura la proposta delle liste dei candidati per integrare la Corte Suprema di Giustizia (composta da nove membri ex articolo 258, la cui articolazione come *Sala Constitucional* opera da giudice costituzionale ex articolo 260), dopo una selezione basata sull'idoneità, tenendo conto dei meriti e delle attitudini, a cui segue la loro sottoposizione al Senato per la nomina, con l'accordo del Potere Esecutivo.

³³³ L'articolo 179.2 della Costituzione della Repubblica Dominicana attribuisce la designazione dei giudici del Tribunale Costituzionale al Consiglio Nazionale della Magistratura; il Tribunale è composto da tredici membri ex articolo 186, in carica per nove anni ex articolo 187.

³³⁴ L'articolo 269 della Costituzione del Guatemala prevede che i cinque membri della *Corte de Constitucionalidad* (che durano in carica cinque anni e sono integrati da altrettanti supplenti) sono designati uno a testa dalla Corte Suprema di Giustizia, dal Congresso della Repubblica, dal Presidente della Repubblica, dal Consiglio Superiore Universitario dell'Università San Carlos di Guatemala, dall'Assemblea dell'Ordine degli Avvocati; la Corte funziona con l'integrazione di altri due componenti, scelti tra i supplenti, quando tratta casi di incostituzionalità contro la Corte Suprema di Giustizia, il Congresso della Repubblica, il Presidente o il Vicepresidente della Repubblica.

³³⁵ In Honduras secondo l'articolo 316 della Costituzione funge da giudice costituzionale la *Sala de lo Constitucional* della Corte Suprema di Giustizia (composta da cinque membri tra i quindici dell'intera Corte, che, come stabilisce l'articolo 314, durano in carica sette anni); secondo quanto previsto dall'articolo 311 i giudici della Corte Suprema sono eletti dal Congresso Nazionale con il voto favorevole dei due terzi dei membri sulla scorta di una lista di candidati, composta da non meno di tre per ciascuno dei giudici da eleggere, proposta da una *Junta Nominadora* composta, tra gli altri, da rappresentanti della magistratura, dell'avvocatura, dei colleghi dei docenti in materie giuridiche, della società civile.

³³⁶ L'articolo 174 della Costituzione di El Salvador attribuisce la funzione di giudice costituzionale ai cinque magistrati della *Sala de lo Constitucional* della Corte Suprema di Giustizia, la cui designazione spetta all'Assemblea Legislativa; più specificamente l'articolo 186 stabilisce che i giudici della Corte Suprema sono eletti dall'Assemblea Legislativa con il voto favorevole di due terzi dei deputati (e con la stessa maggioranza possono essere anche destituiti, per cause specifiche indicate dalla legge) per un periodo

processo di selezione complesso comprendente più organi ma culminante in una votazione parlamentare³³⁷, elezione diretta a suffragio popolare³³⁸, infine selezione tramite concorso pubblico³³⁹.

di nove anni con possibilità di rielezione. L'articolo 201 della Costituzione del Perù stabilisce che il Tribunale costituzionale è l'organo di controllo della Costituzione, composto di sette membri eletti per cinque anni senza possibilità di rielezione immediata con il voto favorevole dei due terzi del numero legale dei membri del Congresso della Repubblica (a partire dalle elezioni del 12 aprile 2026 le parole *miembro* e *miembros*, ogni volta che compaiono per indicare i componenti di tale Tribunale, saranno sostituite rispettivamente dalle parole *magistrado* e *magistrados* e poi *Congreso de la República* da *Senado*). L'articolo 10, comma 1, della Costituzione di Costa Rica stabilisce che a esercitare il controllo di costituzionalità è una sezione specializzata della Corte Suprema di Giustizia; i giudici della Corte Suprema, secondo l'articolo 158 della Costituzione, sono eletti per un mandato di otto anni con il voto dei due terzi dei membri dell'Assemblea Legislativa. In Uruguay svolge le funzioni di giudice costituzionale la Suprema Corte di Giustizia, composta di cinque membri (articolo 234 della Costituzione), che restano in carica per dieci anni con la possibilità di rielezione solo dopo una pausa di cinque anni dalla cessazione dell'incarico (articolo 237), designati dall'Assemblea Generale con il voto di due terzi dei suoi membri (articolo 236).

³³⁷ L'articolo 262 della Costituzione del Venezuela identifica una *Sala Constitucional* all'interno del Tribunale Supremo di Giustizia, le cui funzioni sono specificate dagli articoli 334, 335 e 336; il successivo articolo 264 stabilisce che i giudici del suddetto Tribunale Supremo sono eletti per dodici anni con una complessa procedura di selezione a cui partecipano il *Comité de Postulaciones Judiciales* e il *Poder Ciudadano* e che si conclude con la scelta finale dell'Assemblea Nazionale.

³³⁸ In Bolivia, secondo l'articolo 198 della Costituzione, i magistrati del Tribunale Costituzionale Plurinazionale sono eletti a suffragio universale; il loro mandato dura sei anni, al pari dei giudici del Tribunale Supremo di Giustizia e le loro candidature sono preselezionate dall'Assemblea Legislativa Plurinazionale (cfr. gli articoli 182, 183 e 200 della Costituzione); gli articoli 13 e 14 della *Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional* n. 27 del 6 luglio 2010 (adottata in applicazione dell'articolo 197 III della Costituzione) stabiliscono rispettivamente che i membri del Tribunale sono sette e che per loro vige il divieto di rielezione consecutiva; l'elezione popolare dei giudici ha dato adito ad accuse di politicizzazione in occasione della già richiamata decisione che ha permesso a Morales di candidarsi per la quarta volta, come ricordato da S. Baldin, E. Buono, *Capitolo 8. Il modello di giustizia costituzionale pantocratico in Ecuador e Bolivia*, in S. Bagni, S. Baldin (cur.), *Latinoamérica*, cit., 139, 156. Dopo la riforma del 15 settembre 2024 (su cui cfr. S. Ragone, R. Brito Melgarejo, *La riforma messicana del potere giudiziario: un'analisi contestuale e comparata*, in *DPCE*, 2024, 4, 895, 895 ss.; G. Casavecchia, *Elezione popolare della Magistratura federale messicana*, in *DPCE online*, 2024, 4, 2281, 2281 ss.) anche in Messico i giudici sono eletti a suffragio popolare diretto (articolo 96, comma 1, della Costituzione) ed in particolare quelli della Suprema Corte di Giustizia (composta di nove membri), che funge da giudice costituzionale (articolo 94 della Costituzione), vengono eletti a suffragio popolare tra candidati proposti dai tre poteri dello Stato (articolo 96 della Costituzione); le prime elezioni si sono tenute il 1° giugno 2025 (in proposito cfr. R. Iannaccone, *L'elezione dei giudici in Messico tra difficoltà organizzative e controllo partitico*, in *Nomos*, 2025, 2, 1, 2-3, secondo cui ben sei magistrati su nove eletti per la Suprema Corte sono molto vicini al movimento politico Morena, che sostiene l'attuale Presidente della Repubblica Claudia Sheinbaum).

³³⁹ L'articolo 434 della Costituzione dell'Ecuador stabilisce che i membri della Corte costituzionale (che secondo il precedente articolo 432 sono nove, durano in carica nove anni con divieto di rielezione immediata e vengono rinnovati per un terzo ogni tre anni) sono designati da una commissione di selezione composta da sei persone (nominate in numero di due da ciascuna delle funzioni Legislativa, Esecutiva e di Trasparenza e Controllo Sociale) e tra le candidature presentate dalle suddette funzioni vi sarà una

Alvaro Uribe Velez, vincitore delle elezioni presidenziali del 2002 in Colombia, nel 2004 fece approvare dalle Camere un emendamento costituzionale all'articolo 197 volto ad abolire il divieto assoluto di rielezione del Presidente previsto originariamente dalla Costituzione del 1991³⁴⁰, ottenendo così la possibilità di concorrere per un secondo mandato³⁴¹, che poi conseguì a stragrande maggioranza nel 2006³⁴². La Corte costituzionale colombiana, adita per contestare la riforma costituzionale, nel 2005 ne confermò la legittimità, ma poi, quando il rieletto Uribe avrebbe voluto correre per un terzo mandato, una seconda decisione delle Corte del 2009 gliene precluse la possibilità, con la motivazione che tre mandati presidenziali avrebbero consentito al Presidente in carica di accumulare troppo potere³⁴³. In tal modo, a differenza della prima, la seconda volta la Corte colombiana non ha assecondato l'aspirazione del Presidente alla rielezione. Nel 2015 l'articolo 197 è stato modificato nuovamente per reintrodurre il divieto assoluto di rielezione³⁴⁴.

Come nel già ricordato caso dell'Honduras, in Nicaragua nel 2009³⁴⁵ e in Costa Rica nel 2003³⁴⁶ non mediante formali procedure di revisioni ma con decisioni dei Tribunali costituzionali si è intervenuto sui limiti costituzionali alla rielezione del Presidente, che nel primo caso era vietata consecutivamente e nel secondo, a seguito di una riforma costituzionale del 1969, era assolutamente vietata, consentendo così rispettivamente una

selezione tramite concorso pubblico, con supervisione e possibilità di ricorso da parte dei cittadini.

³⁴⁰ L'articolo 197 della Costituzione della Colombia fu modificato dall'articolo 2 dell'*Acto Legislativo* n. 2 del 27 dicembre 2004. In merito cfr. P. Martino, *Colombia. Approvata una nuova legge di revisione costituzionale*, in *DPCE*, 2005, II, 824, 824, secondo cui la riforma in questione, innovando rispetto al divieto assoluto di rielezione del Presidente stabilito dall'Assemblea costituente colombiana del 1991, reintroduceva una disposizione formalmente abrogata nel 1886 ma poi rimasta in vigore fino al 1910, anno in cui una riforma costituzionale aveva permesso la rielezione presidenziale per mandati non consecutivi. Cfr. anche J. C. Ortiz Gutiérrez, *La reelección presidencial en Colombia*, cit., 107 ss.

³⁴¹ D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, cit., 200 ss. lo presenta come esempio di *abusive constitutionalism* mediante emendamento al testo costituzionale.

³⁴² J.M. Carey, *The Reelection Debate in Latin America*, in W.C. Smith (ed.) *Latin American Democratic Transformations*, cit., 79.

³⁴³ D. Landau, *Presidential Term Limits in Latin America*, cit., 231 ss.; R. Dixon, D. Landau, *Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment*, in 13 (3) *Int'l J. Const. L.* 606, 615 ss. (2015).

³⁴⁴ L'articolo 197 della Costituzione è stato modificato dall'articolo 9 dell'*Acto Legislativo* n. 2 del 1° luglio 2015. Il divieto così previsto è formalmente modificabile solo con referendum di iniziativa popolare o tramite assemblea costituente e non con l'ordinario processo di riforma costituzionale ex articolo 375 della Costituzione (che prevede una duplice deliberazione delle due Camere, la prima a maggioranza dei presenti e la seconda a maggioranza dei membri).

³⁴⁵ Si tratta della sentenza 504-2009 che ritenne inapplicabile l'articolo 147 della Costituzione del Nicaragua allora vigente, che proibiva candidature in elezioni consecutive per il medesimo incarico.

³⁴⁶ Cfr. il già richiamato articolo 132.1 della Costituzione di Costa Rica, corredato dalla postilla che segue: «*Por Resolución de la Sala Constitucional N° 2771-03 del 4 de abril del 2003, se anuló la reforma efectuada al presente inciso mediante el artículo único de la Ley N° 4349, del 11 de julio de 1969, retomando vigencia el texto de la norma antes de dicha reforma*».

rielezione illimitata e una trascorsi otto anni³⁴⁷. Ciò ha permesso la rielezione in Costa Rica nel 2006 di Oscar Arias Sanchez e in Nicaragua quella illimitata di Daniel Ortega³⁴⁸, eletto una prima volta nella seconda metà degli anni ottanta del secolo scorso e attualmente in carica consecutivamente dal 2007, che con la nuova Costituzione dal 30 gennaio 2025 è stato affiancato, in qualità di *Co-Presidenta*, dalla moglie Rosaria Murillo, già Vicepresidente³⁴⁹.

Quando fu eletto per la prima volta alla fine degli anni novanta Hugo Chávez affrontò l'ostilità del Parlamento venezuelano sulla proposta di convocazione di un'assemblea costituente e per superarla, con il consenso della Corte Suprema di giustizia, si rivolse al popolo³⁵⁰. La nuova Costituzione, entrata in vigore nel 1999³⁵¹, sostituì ai precedenti quattro anni di durata della carica presidenziale la possibilità di due mandati da sei anni ciascuno. Chávez, rieletto nel 2000 vigente il nuovo testo costituzionale, dopo aver superato vittoriosamente il voto di revoca popolare dalla carica presidenziale del 15 agosto 2004³⁵² e aver ottenuto ancora una rielezione nel 2006, riuscì a far emendare la Costituzione nel 2009³⁵³ per candidarsi ed essere eletto una quarta volta, terza sotto la nuova Costituzione, anche se

³⁴⁷ R. Iannaccone, *La rielezione del Capo dello Stato in America Latina*, cit., 1157 ss.; E. Mostacci, *Capitolo 6 L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano*, cit., 110; D. Landau, *Presidential Term Limits in Latin America*, cit., 239 ss.; R. Viciano Pastor, G. Moreno González (2018), *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 *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 22, 165, 165 ss.; I. Treminio Sánchez, *Las reformas a la reelección presidencial en América Latina*, in *Estudios sociológicos*, 2013, vol. 31, núm. 91, 59, 69 ss.; E. Martínez Barahona, A. Brenes Barahona, "Y volver, volver, volver..." *Un análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la reelección presidencial en Centroamérica*, in *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 2012, 38, 109, 110 ss.; E. Martínez-Barahona, *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua*, in *Revista de Ciencia Política*, 2010, vol. 30, núm. 3, 723, 725 ss.; A. Grijalva Jiménez, J.L. Castro-Montero, *La reelección presidencial indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, in *Estudios Constitucionales*, 2020, año 18, núm. 1, 9, 24 ss. per quanto concerne il caso del Nicaragua.

³⁴⁸ Ortega poi nel 2014 è riuscito a far introdurre la rielezione presidenziale illimitata con riforma costituzionale, come ricordano A. Mastromarino, *Appunti sulla rielezione presidenziale nella regione latinoamericana. Il contributo della rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo nella emersione di nuove coordinate d'analisi*, in *DPCE*, novembre 2024, Fascicolo Speciale, 457, 470 e M. Rodríguez Saldaña, *La reelección presidencial en Nicaragua*, cit., 308 ss.

³⁴⁹ Come si è già osservato, ora l'articolo 123 del nuovo testo costituzionale entrato in vigore nel 2025 non pone limiti alla rielezione dei due *Co-Presidentes* di cui è composta la Presidenza della Repubblica.

³⁵⁰ In proposito cfr. L.G. Sciannella, *L'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale in Venezuela: dalla forzatura del vecchio sistema ai problemi della Costituente originaria*, in *DPCE*, 2000, I, 49, 49 ss.; D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, cit., 204 ss.

³⁵¹ Per un commento sul sistema di governo venezuelano cfr. R.A. Garrido, *Ventajas y dificultades del sistema presidencialista en Venezuela*, in *Estudios Constitucionales*, 2011, año 9, núm. 2, 499, 499 ss.

³⁵² C. Bassu, *Venezuela. Il Presidente Chavez vince il referendum e resta alla guida del Paese*, in *DPCE*, 2004, IV, 1867, 1867-1868.

³⁵³ C. Ayala Corao, *El régimen presidencial de Venezuela*, cit., 857 ss.

poi, già molto malato, morì nella fase iniziale del mandato nel marzo del 2013³⁵⁴.

Il giudice costituzionale venezuelano aveva dunque avallato l'idea che la rielezione illimitata riaffermasse piuttosto che limitasse i principi democratici in quanto conferiva all'elettorato la possibilità di scegliere liberamente il programma politico preferito. Analoga posizione fu assunta anche da quella dell'Ecuador³⁵⁵, dove il Presidente Rafael Correa governò il Paese dal 2007 al 2017, facendosi eleggere tre volte. La Costituzione, emendata nel 2015 per permettere la rielezione presidenziale illimitata ma a partire dalle elezioni successive a quelle del 2017 per impedire la ricandidatura di Correa, fu poi, come già ricordato, ancora emendata nel 2018 e oggi consente solo una rielezione, possibile consecutivamente come negli Stati Uniti.

Prima della recente riforma costituzionale l'attuale Presidente di El Salvador Nayib Bukele, aggirando sostanzialmente il dettato costituzionale, era già stato rieletto nel febbraio 2024 a seguito del via libera alla rielezione immediata dato da una sentenza del settembre 2021 della *Sala Constitucional* della *Corte Suprema de Justicia*, organo giurisdizionale la cui composizione nel maggio del 2021 era stata alterata con la destituzione di cinque giudici da parte dell'Assemblea legislativa e la sostituzione con altri vicini al Presidente³⁵⁶.

A questi casi va aggiunto almeno quello sopra esaminato delle plurime rielezioni di Morales³⁵⁷, Presidente in Bolivia dal 2005 al 2019, sebbene poi il Tribunale Costituzionale Plurinazionale, ribaltando il suo precedente orientamento, abbia precluso a Morales un'ulteriore candidatura per le elezioni del 2025.

Da questo quadro si comprende l'esigenza, avvertita in America latina, di nuove forme di difesa contro le involuzioni autoritarie, dato che le Corti costituzionali spesso non sono in grado o non vogliono ristabilire la legalità costituzionale quando viene minacciata o violata.

In occasione delle elezioni presidenziali in Guatemala nel 2023, poiché il sistema giudiziario, compreso il giudice costituzionale, ha abdicato al proprio ruolo di garanzia della democrazia con la partecipazione a pratiche incostituzionali di *abusive constitutionalism* o più specificamente di *abusive judicial review*³⁵⁸, altri soggetti hanno difeso con successo le procedure

³⁵⁴ F.A. Acuña Villarraga, *¿Presidentes desatados?: Reección presidencial y cambio institucional en el área andina*, in *Análisis político*, 2015, vol. 28, núm. 83, 73, 82-83.

³⁵⁵ D. Landau, *Presidential Term Limits in Latin America*, cit., 237.

³⁵⁶ Redacción BBC News Mundo, *El Salvador: la Corte Suprema aprueba la reelección presidencial y le abre las puertas a Bukele a un segundo mandato*, 4-5 settembre 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58448705>. Cfr. anche A. Mastromarino, *Appunti sulla rielezione presidenziale nella regione latinoamericana*, cit., 464, nota 13 e R. Fortín Magaña, *Reelección presidencial en las Américas: el caso de El Salvador*, cit., 202-203.

³⁵⁷ Tale caso, sulla scorta della categoria prospettata da Landau, è stato considerato esercizio di «abusivismo constitucional»: L. A. Nocera, *Contradicciones constitucionales: el Tribunal Constitucional plurinacional boliviano y la reelección de Morales: ¿una práctica de abusivismo constitucional?*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2019, núm. 23 (2), 491, 491 ss.

³⁵⁸ D. Landau, R. Dixon *Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy*, in 53 *UC Davis Law Review* 1313, 1313 ss. (2020).

democratiche in Guatemala. In particolare si è trattato di attori internazionali, organizzazioni regionali, gruppi indigeni, avvocati indipendenti, che, rispettivamente attraverso sanzioni transnazionali, forme di costrizione diplomatica, azioni di protesta e ripetute azioni legali, hanno dato vita a quelle che sono state definite come alternative modalità di salvaguardia della democrazia³⁵⁹. Tuttavia poi la situazione nel complesso è rimasta problematica³⁶⁰.

12. Conclusioni

Il quesito a cui la presente ricerca si è proposta di fornire una risposta è stabilire se, sulla scorta dell'analisi comparata degli elementi strutturali essenziali desumibili dalle disposizioni costituzionali, è possibile riconoscere una forma di governo autonoma e peculiare dell'area latinoamericana, caratterizzata in maniera differente rispetto all'esperienza statunitense o invece bisogna rilevarne l'inesistenza, in tale ultimo caso perché parte anche essa di uno stesso modello presidenziale magari un po' più elastico o al contrario per il riscontro nei Paesi dell'area di più distinte e non conciliabili forme di governo.

Preliminarmente vale ribadire che elementi costitutivi di una forma di governo devono essere considerati solo quelli strutturali giuridici, il che spiega la ragione per cui per la presente indagine non sono stati approfonditi i fattori non giuridici che pure influiscono più o meno profondamente sul suo

³⁵⁹ C.A. Villagrán Sandoval, *The Unforeseen Guardians of Constitutional Democracy: Lessons from the Guatemalan 2023 Electoral Process*, in *German Law Journal*, 2025, 26 (3), 388, 388 ss.

³⁶⁰ La vicenda in questione riguarda il Presidente della Repubblica attualmente in carica Bernardo Arévalo, che, nei mesi trascorsi dal ballottaggio vinto nell'agosto del 2023 fino all'insediamento avvenuto il 14 gennaio 2024, ha dovuto resistere a un'offensiva per vie giudiziarie volta ad impedire in tutti i modi il suo insediamento. Un ruolo di rilievo nel prevenire l'annullamento giudiziale dell'elezione presidenziale fu svolto dall'intensa mobilitazione di migliaia di cittadini in gran parte indigeni, che per più di cento giorni hanno manifestato in permanenza in strada. Tale mobilitazione ha ricevuto il sostegno della comunità internazionale ed in particolare degli Stati Uniti e dell'Unione europea, che hanno censurato il Governo uscente, facente capo al Presidente eletto per il quadriennio precedente Alejandro Eduardo Giammattei, sanzionando coloro i quali hanno cercato di impedire la transizione (cfr. in proposito L. Capuzzi, *Il Guatemala inizia il nuovo corso con Bernardo Arévalo*, in *Avvenire*, 13 gennaio 2024, https://www.avvenire.it/mondo/il-guatemala-inizia-il-nuovo-corso-con-bernardo-arevalo_72316). Tuttavia poi lo scontro politico-giudiziario non si è arrestato. Alla lunga serie di procedimenti giudiziari nei quali il Presidente Arévalo si è contrapposto all'Ufficio del procuratore generale, il cui vertice è stato sottoposto a sanzioni da parte degli Stati Uniti e dell'Unione europea per condotta contraria alla democrazia e per corruzione, nell'ottobre 2025 si è aggiunta l'incriminazione dello stesso per corruzione da parte dell'Ufficio in questione (cfr. in proposito G. Gagliano, *Guatemala. La giustizia come campo di battaglia politica: Arévalo incriminato per corruzione*, in *Notizie Geopolitiche*, 22 ottobre 2025, <https://www.notiziegeopolitiche.net/guatemala-la-justizia-come-campo-di-battaglia-politica-arevalo-incriminato-per-corruzione/>).

funzionamento³⁶¹. Più specificamente perciò, come già anticipato, sono stati tralasciati i partiti politici³⁶².

Peraltro non tutti i dati giuridici devono essere ritenuti parimenti essenziali sul piano strutturale. Innanzitutto si è già osservato che i sistemi elettorali, fattori giuridici senz'altro di grande influenza sulla forma di governo, non ne rappresentano elementi costitutivi.

Inoltre, se è vero, per esempio, che elemento fondamentale della forma di governo parlamentare è la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento mentre non lo è l'investitura iniziale del Governo da parte del Parlamento³⁶³, anche sulla scorta dell'analisi svolta bisogna concentrarsi sui soli elementi strutturali costitutivi della forma di governo presidenziale.

Attenta dottrina ha osservato che il criterio legato al livello di separazione dei poteri non è sufficiente a spiegare le differenze tra le varie forme di governo, anche se è comunque necessario per mettere in contrapposizione quella parlamentare e quella presidenziale³⁶⁴.

Peraltro, poi, se ci si basasse su una rigida e astratta separazione dei poteri tra Esecutivo e Legislativo persino l'ordinamento degli Stati Uniti rischierebbe di essere escluso da una simile forma di governo presidenziale. Infatti il sistema federale statunitense è fondato effettivamente su una divisione strutturale tra Potere Legislativo e quello Esecutivo³⁶⁵, in conseguenza della quale il Presidente non può essere sfiduciato dalle due Camere e queste ultime non possono essere da lui sciolte, ma annovera anche delle interferenze tra i due Poteri, come la riserva al Senato della ratifica di diverse nomine presidenziali rilevanti e al Presidente del veto legislativo³⁶⁶.

Ai fini dell'identificazione degli elementi strutturali della forma di governo presidenziale c'è da considerare la circostanza che essa è stata per tradizione a lungo modellata sull'ordinamento statunitense.

³⁶¹ Cfr. in tal senso M. Volpi, *Il metodo nello studio*, cit., 144. Opera una distinzione tra «elementi strutturali» e «fattori condizionanti» delle forme di governo, sia pur considerandoli in simbiosi, anche R. Tarchi, *Venticinque anni di DPCE: gli studi in tema di forme di governo*, cit., 151: «le forme di governo vivono nella simbiosi tra elementi strutturali e fattori condizionanti senza che si possa definire una gerarchia tra i due piani, tenuto conto che le regole vivono e si adattano alle dinamiche politiche, ma che per la loro forza prescrittiva impongono dei limiti che non possono essere superati».

³⁶² Cfr. sul punto anche M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. Annali*, vol. III, Milano, 2010, 538, 565-566: «Quando parliamo di forma di governo ... dobbiamo riferirci ad un insieme di regole formali ... che, in quanto specificamente giuridiche ... , sono distinte dalla materia che regolano, sulla quale – però – determinano specifici effetti di modellamento ... Quando, dunque, si assume il formato dei partiti come elemento distintivo dei “tipi” di forme di governo, si proietta un elemento decisivo dell'analisi del funzionamento concreto su un piano – quello della forma – che non sembra essere il suo».

³⁶³ Cfr. ancora M. Volpi, *Il metodo nello studio*, cit., 144.

³⁶⁴ L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, 2593, 2601.

³⁶⁵ Il primo assegnato dall'articolo I, sezione 1, della Costituzione al Congresso degli Stati Uniti, articolato in Senato e Camera dei Rappresentanti, il secondo dal successivo articolo II, sezione 1, al Presidente degli Stati Uniti d'America.

³⁶⁶ L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 2603.

Pertanto, sulla scorta dell'analisi comparata del quadro normativo costituzionale degli ordinamenti considerati, preliminarmente si intende verificarne il livello di corrispondenza alle tre caratteristiche essenziali della forma di governo presidenziale classica identificate dall'autore richiamato all'inizio del presente saggio³⁶⁷, salvo poi prendere in considerazione alcuni possibili adeguamenti che svincolino almeno parzialmente il modello presidenziale dal suo archetipo.

Secondo quella prospettazione, primo elemento strutturale della forma di governo presidenziale è l'esistenza di un Presidente che esercita contemporaneamente le funzioni di Capo di Stato e di Governo.

In relazione ai Paesi esaminati, tralasciando l'esame specifico della funzione di Capo dello Stato (che si concretizza in primo luogo a partire dai poteri esercitati in relazione alla politica estera) e soffermandosi su quella di Capo di Governo, il primo problema che si è posto è stato quello di identificare cosa si intende per Potere Esecutivo.

Negli Stati Uniti, come si è osservato, il Potere Esecutivo si identifica senz'altro ed esclusivamente nel Presidente, mentre i Segretari di Stato rappresentano solo suoi collaboratori privi di autonomia e che non integrano un formale Gabinetto ministeriale.

In America latina, come si è visto, il Potere Esecutivo è chiaramente identificato nella persona del Presidente dai testi costituzionali solo in alcuni casi e la struttura dell'Esecutivo sulla scorta delle norme costituzionali è apparentemente più varia rispetto agli Stati Uniti. Si ricorda che sul piano costituzionale formale a volte il Presidente è definito titolare esclusivo del Potere Esecutivo o è identificato con esso, mentre altre volte sembra debba condividere tale Potere con i Ministri o con l'organo collegiale comprendente anche questi ultimi. Nondimeno i testi costituzionali sono spesso ambigui e peraltro l'identificazione del Presidente con il Potere Esecutivo talvolta prescinde dalla formale presenza o dall'assenza di un Gabinetto ministeriale nel testo costituzionale. Tuttavia sicuramente anche in America latina i Ministri non sono autonomi rispetto al Presidente né tanto meno lo sono le sbiadite ombre di Primi Ministri laddove previsti, che non sono nulla più che semplici coordinatori dell'attività degli altri Ministri. Infatti i Presidenti latinoamericani conservano il potere di nominare e revocare a loro piacimento i Ministri. Ciò accade, come si è osservato, senza controlli o al massimo in qualche caso con controlli limitati o comunque che sembrano risultati finora inefficaci, con la conseguenza che i Presidenti latinoamericani esercitano quindi per lo più il loro potere di nomina in maniera più libera del Presidente statunitense. In tal modo la preponderanza dei Presidenti latinoamericani sui Ministri, derivante dal potere assoluto di nomina e revoca, rende in sostanza quasi inutili le disposizioni che richiedono la firma dei Ministri sugli atti presidenziali ai fini della loro validità, essendo tale firma un mero atto di formale validazione e tutt'al più in alcuni casi di assunzione della responsabilità politica dell'atto al posto del Presidente, che però ne resta il vero e unico decisore.

Si può ritenere che la presenza di un Gabinetto ministeriale nei testi costituzionali latinoamericani, dato il suo finora reale modesto peso decisionale nelle esperienze considerate per le ragioni esaminate, non è

³⁶⁷ M. Duverger, *I sistemi politici*, cit., 155 ss.

elemento in grado di alterare la natura della forma di governo dei Paesi dell'area né d'altronde i singoli Ministri, in presenza e in mancanza di un formale organo collegiale, influiscono sulle scelte presidenziali.

Invece negli Stati Uniti è necessario il consenso del Senato ai fini della ratifica della nomina dei Segretari di Stato. Tale ratifica senatoriale, che sicuramente non rende i Segretari di Stato autonomi rispetto al Presidente, nondimeno non è un atto puramente formale, come dimostra il progressivo allungamento dei tempi di conferma delle nomine e la circostanza che talvolta il Presidente è costretto a rinunciare a qualcuna di esse, come è accaduto a Donald Trump all'inizio del suo attuale secondo mandato con quella di Matt Gaetz quale *United States Attorney General*, dimessosi probabilmente perché, travolto dagli scandali, difficilmente avrebbe ottenuto la ratifica della nomina per la contrarietà anche di alcuni senatori repubblicani.

Poi comune è la legittimazione popolare diretta del Presidente negli Stati Uniti e di quelli latinoamericani nei Paesi considerati, per cui non appare rilevante la differenza puramente formale tra l'indiretta scelta del Presidente statunitense rispetto a quelli latinoamericani.

L'ultima caratteristica presa in considerazione dalla dottrina richiamata, cioè la rigida separazione dei poteri, si presta a riflessioni più complesse.

Qui vengono distinti due elementi che integrano tale caratteristica dei sistemi presidenziali, cioè l'impossibilità di sfiduciare il Presidente e quella di quest'ultimo di sciogliere le Camere.

Per quanto concerne il primo dei due elementi, bisogna notare che né negli Stati Uniti né in America latina i Presidenti sono sottoponibili a forme di censura o di sfiducia parlamentare.

Tuttavia, a differenza degli Stati Uniti, i Ministri in America latina sono suscettibili spesso di essere censurati e in alcuni casi di essere anche direttamente rimossi dal Parlamento. Eppure sembra indifferente, ai fini della identificazione degli elementi strutturali essenziali del modello, l'esistenza di forme di censura o mancanza di fiducia, dato che in nessun caso la censura è rivolta nei confronti dei Presidenti, che restano politicamente irresponsabili dinanzi alle assemblee parlamentari al pari del Presidente statunitense. In tal modo l'introduzione in diversi testi costituzionali latinoamericani dell'istituto tipicamente parlamentare della censura, che anche quando impone le dimissioni immediate dei Ministri non tocca il Presidente, non appare sufficiente a sottrarre i Paesi dell'area al modello di forma di governo presidenziale.

In proposito da più parti si è osservato che l'esistenza di un sistema presidenziale non è necessariamente preclusa dalla previsione della censura nei confronti dei Ministri da parte delle assemblee parlamentari³⁶⁸.

³⁶⁸ Secondo G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 97 ss., i criteri che definiscono una forma di governo presidenziale sono tre: elezione popolare diretta o «come-se-diretta» (cioè tramite un organo intermediario senza effettivo potere decisionale) di un Capo dello Stato a durata stabilita, spettanza allo stesso della scelta dei Ministri con il Parlamento che non può né far nascere né far venire meno il Governo (la censura nei confronti di singoli Ministri non viene ritenuta elemento che violi tale criterio), direzione dell'Esecutivo da parte del Presidente. Cfr. poi M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidenti e assemblee: disegno costituzionale e dinamiche elettorali* (titolo originale

Poi, per quanto concerne gli Stati Uniti, una volta ratificata la nomina il Senato non può rimuovere i Segretari di Stato, né tanto meno dispongono di un simile potere l'altra Camera o il Congresso nella sua interezza, potere che spetta solo al Presidente senza alcun controllo. Tuttavia, se è vero che i Segretari di Stato statunitensi non possono essere rimossi dal Potere Legislativo, il Congresso, pur senza la formale attivazione di una procedura di *impeachment*, mediante penetranti poteri di indagine parlamentare può contribuire a rendere insostenibile la prosecuzione dell'incarico dei Segretari di Stato, costringendoli così alle dimissioni.

Infine, se è vero che da più parti si è astrattamente ritenuto che il potere presidenziale di scioglimento anticipato del Parlamento possa non essere incompatibile con il sistema presidenziale³⁶⁹, un simile potere resta decisamente problematico soprattutto se previsto in ipotesi non ben delineate e pertanto suscettibili di applicazioni discrezionali.

Riepilogando e avviandosi alla conclusione, si possono dunque riscontrare gli elementi strutturali essenziali della forma di governo presidenziale negli ordinamenti latinoamericani oggetto dell'indagine?

In primo luogo deve ritenersi comune a tutti gli ordinamenti considerati, cioè statunitense e latinoamericani, la figura di un Presidente, Capo dello Stato, che si identifica con il Potere Esecutivo; ciò è evidente laddove esistono previsioni costituzionali espresse, ma appare altrettanto chiaro anche in assenza di queste o persino quando le disposizioni costituzionali menzionano ulteriori soggetti in relazione al Potere Esecutivo, sulla scorta della posizione di assoluto predominio del Presidente sui Ministri, in tal senso essendo allo stato sostanzialmente irrilevante anche la previsione formale di un Gabinetto ministeriale pur talvolta dotato di attribuzioni non prive di rilievo.

In secondo luogo deve essere ritenuta comune a tutti gli ordinamenti considerati l'elezione popolare diretta del Presidente, non rilevando che l'elezione di quello statunitense è formalmente indiretta.

Per la rigida separazione dei poteri si ritiene opportuno invece operare una distinzione. Comune a tutti gli ordinamenti considerati è l'impossibilità dei Parlamenti di sfiduciare l'Esecutivo, cioè il Presidente, non essendo affatto influente, per le ragioni che sono state esposte, la possibilità

Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics, 1992), Bologna, 1995, 168, secondo cui si è in presenza comunque di un sistema presidenziale anche quando, pur in presenza di un'elezione popolare del Presidente, le assemblee esprimono voti di approvazione o disapprovazione nei confronti dei membri del gabinetto governativo perché si tratta di poteri negativi e non di poteri di iniziativa nella formazione del Gabinetto ministeriale.

³⁶⁹ Secondo G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 101, non è elemento a priori preclusivo ai fini dell'appartenenza al modello presidenziale l'affidamento del potere di scioglimento del Parlamento al Presidente. Cfr. poi A.C. Arango Restrepo, *Presidencialismo*, cit., 246, secondo cui l'impossibilità del Presidente di sciogliere il Parlamento è una caratteristica non essenziale della forma di governo presidenziale. A supporto di tale prospettazione si potrebbe richiamare anche G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, ristampa inalterata 1990 (ed. originale 1949), 31, per il quale «in linea di principio nulla vieta che lo scioglimento possa essere utilizzato in tutti gli ordinamenti in cui esistano assemblee elettive» e da ciò si evince consequenzialmente che per l'autore non vi è «in linea di principio» incompatibilità tra scioglimento anticipato delle assemblee parlamentari e governo presidenziale.

data alle assemblee parlamentari in diversi ordinamenti latinoamericani di censurare e in alcuni casi anche di rimuovere direttamente i Ministri. Poi, sebbene in astratto parte della dottrina ritenga la previsione di un potere presidenziale di scioglimento anticipato del Parlamento non necessariamente incompatibile con una forma di governo presidenziale, restano dubbi di compatibilità di un simile potere con la suddetta forma di governo all'interno di uno Stato liberaldemocratico, in particolare se detto potere non venga circoscritto da precisi e stringenti vincoli destinati a impedirne un uso frequente e quindi sostanzialmente arbitrario.

Perciò, se è ipotizzabile un modello per così dire un poco più elastico di forma di governo presidenziale, che consenta di non tenere conto dell'esistenza formale di un Gabinetto ministeriale sulla scorta della costante subordinazione costituzionalmente prevista dei Ministri al Presidente, né della possibilità della loro diretta rimozione parlamentare, né dell'esistenza di poteri legislativi più o meno rilevanti affidati al Potere Esecutivo (dato che la tendenza all'esercizio di sempre più estesi poteri legislativi, o che siano sostanzialmente tali, da parte dell'Esecutivo è presente anche negli Stati Uniti ed è diffusa ormai ampiamente persino nelle forme di governo parlamentari), non è plausibile invece che un simile modello possa giungere fino a contemplare un potere presidenziale di scioglimento parlamentare anticipato assolutamente libero o praticamente tale.

Pertanto in una più ampia categoria di forma di governo presidenziale, che si distacchi definitivamente dall'appiattimento sul modello classico statunitense, si potrebbero far rientrare oggi in astratto anche la maggior parte degli ordinamenti latinoamericani considerati, ritenendo poi qualche caso semplicemente non meritevole di alcuna classificazione in quanto non collocabile nell'ambito della forma di Stato liberaldemocratica. Una simile opzione non sarebbe affatto incompatibile con la possibilità di procedere a ulteriori sotto-classificazioni, come molti studiosi hanno fatto e continueranno a fare.

Ora, avendo formulato una risposta ragionata al quesito inizialmente posto e tenendo conto dell'intenzione di incentrare la ricerca principalmente sull'analisi comparata dei testi costituzionali latinoamericani per le ragioni esposte, il saggio potrebbe terminare qui.

Nondimeno è pur vero che non pochi ordinamenti dell'area latinoamericana presentano oggi, anche se in diversa misura, deficit democratici o più specificamente non garantiscono lo Stato di diritto o comunque non lo fanno pienamente, rischiando così di svalutare il significato di ogni classificazione che ne sancisca l'appartenenza alla forma di governo presidenziale o a qualsiasi altra forma di governo.

Perciò, anche alla presenza formale degli elementi costitutivi di una determinata forma di governo ricavabili dalle disposizioni costituzionali, più che cercare a ogni costo di includere i diversi casi nell'ambito della stessa ci si potrebbe in primo luogo interrogare sulla loro effettiva appartenenza alla forma di Stato liberaldemocratico e all'occorrenza osare collocarli fuori da questa, tenendo conto che persino il modello presidenziale classico statunitense in questa fase storica non sembra stia attraversando il suo

momento migliore³⁷⁰. Sarebbe così opportuno non lasciarsi abbagliare dagli ampi cataloghi di diritti spesso contenuti nei testi costituzionali e rispolverare l'antico articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, secondo cui «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione», che pone, pertanto, quale contenuto che dia autentico significato alla stessa esistenza di un testo costituzionale scritto la presenza non solo e non tanto di un solenne catalogo di diritti ma piuttosto l'effettiva garanzia dei medesimi, a cui si aggiunge l'altrettanto importante indicazione di una necessaria separazione dei poteri, da intendersi almeno come principio di tendenziale distribuzione dei poteri dello Stato tra organi diversi.

Eppure, con la democrazia liberale attualmente quasi ovunque in fase recessiva, bisogna domandarsi se sia davvero opportuno liquidare gli ordinamenti che non ne rispettano in tutto o in parte i principi come genericamente autocratici³⁷¹ e magari perciò non meritevoli di essere presi in considerazione per uno studio ragionato sulle forme di governo³⁷². Una simile scelta oggi potrebbe risultare troppo drastica e limitativa, in fin dei conti rinunciataria. Forse bisognerebbe chiedersi piuttosto se, per cercare di comprendere meglio la realtà odierna delle forme di governo in un crescente numero di ordinamenti costituzionali collocabili in una zona grigia a confine tra democrazia e autocrazia, peraltro in un mondo che evolve rapidamente a causa di un vertiginoso progresso tecnologico, non si debba verificare la possibilità di esplorare differenti prospettive e magari a tal fine, paradossalmente, rivolgere uno sguardo al passato³⁷³.

Tullio Fenucci
Dipartimento di Scienze Politiche
e della Comunicazione
Università degli Studi di Salerno
tfenucci@unisa.it

³⁷⁰ A tacere della controversa attuale seconda Presidenza di Donald Trump, tutti gli autori di seguito richiamati per le loro riflessioni tenevano conto già della prima: M. Volpi, *Le molte facce del presidenzialismo*, in *DPCE online*, 2023, 1, 765, 770 ss.; G. D'Ignazio, *La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della Presidenza Trump*, in *DPCE online*, 2023, 1, 785, specie 793 ss.; G.F. Ferrari, *President Trump and the Congress*, in *DPCE online*, 2021, 1, 909, 909 ss.

³⁷¹ Sulla questione la puntuale analisi di A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e costituzionalismo*, in *DPCE online*, 2020, 3, 3923, 3923 ss.

³⁷² Ciò in quanto «l'elaborazione sulle forme di governo è figlia storicamente della separazione dei poteri, principio connotante la forma di Stato democratica»: A. Morelli, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, 11 gennaio 2017, in *federalismi.it*, 2017, n. 1, 1, 16.

³⁷³ Nel qual caso punto di partenza obbligato di una simile indagine non potrebbe che essere la magistrale lezione di N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976.

