

# Il controllo sui procedimenti elettorali nella nuova Costituzione cubana. Riflessioni comparate

di Simona Rodríguez

**Abstract: The New Cuban Constitution and the *Consejo Electoral Nacional*. Comparative Reflections.** – This paper firstly provides a brief overview of the main electoral justice systems in Latin America, which have evolved in tandem with the political, institutional and cultural changes that have marked the countries. Electoral justice has taken on a key role as a guarantor of the transparency and legality of elections. The credibility of electoral authorities and citizen confidence in their decisions are crucial for bestowing legitimacy to electoral processes. More attention will be given to the Cuban context and to the new Constitution. The role of the new *Consejo Electoral Nacional* is crucial. The paper aims to highlight the link and dynamics between its role and one-party dominant system.

715

**Keywords:** Electoral justice systems; Latin America; Democracy; Political participation; Dominant party systems

## 1. La nuova Costituzione cubana e l'introduzione del Consejo Electoral Nacional. Spunti introduttivi

Il 24 febbraio 2019 gli elettori cubani, chiamati alle urne per approvare la riforma costituzionale, votata dall'*Asamblea Nacional del Poder Popular* nel luglio 2018, hanno espresso il loro consenso con una percentuale dell'86,85% di voti favorevoli<sup>1</sup>.

La nuova Costituzione presenta ben 92 articoli in più rispetto al precedente testo, risalente al 1976 e parzialmente emendato nel 1978, nel 1992 e nel 2002<sup>2</sup> – anche se, ad un'analisi più approfondita, molti cambiamenti paiono più formali che sostanziali<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sull'*iter* di riforma costituzionale, cfr. il contributo di V. Lubello.

<sup>2</sup> Sul processo costituzionale cubano, si veda, anche per riflessioni storiche, B. Bernal, *Las Constituciones de Cuba republicana*, Instituto y Biblioteca de la libertad, Miami, 2003, in part. 7 ss. Cfr. altresì lo studio di J. Vega Vega, *Cuba: su historia constitucional. Comentarios a la Constitución cubana reformada en 1992*, Madrid, 1998. Sulla Costituzione del 1976, cfr., tra i tanti, L.B. Klein, *The Socialist Constitution of Cuba (1976)*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1978, 17, 451. Sulle riforme della "Constitución socialista" del 1976, cfr. R. Gómez Manzano, *Constitución y Cambio Democrático en Cuba, Cuba in Transition* 7 (1997), 395–413. *Papers and Proceedings of the Seventh Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy* (ASCE), Miami, 1997, in [www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v07-gomanz.pdf](http://www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v07-gomanz.pdf).

<sup>3</sup> Le principali novità riguardano, tra le altre, il sistema economico che, pur mantenendo «come principio essenziale la proprietà socialista di tutto il popolo sui mezzi fondamentali», riconosce «il ruolo del mercato e di nuove forme di proprietà non statale, compresa la proprietà privata»: si veda il Titolo II della nuova Costituzione. In ogni caso, sulle modifiche "economiche", si

Centrale – come già nella precedente Costituzione – è l'articolo 5, che continua a ribadire l'esistenza del partito unico, quello comunista, «vanguardia organizada de la nación cubana» e definito «fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado»<sup>4</sup>.

Una riforma costituzionale che introduce, all'art. 1, la definizione di Cuba come «Stato di diritto», affiancandola a quella – già presente nel testo del 1976, come successivamente emendato – di «Stato socialista»<sup>5</sup>. Uno Stato che, come si ribadisce nel nuovo art. 13, ha – tra gli altri fini essenziali – quello di «afianzar la ideología y la ética inherentes a nuestra sociedad socialista»<sup>6</sup>.

Un testo costituzionale riformato ove però continua ad osservarsi – con la lente del giurista di tradizione occidentale – una forte contaminazione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario<sup>7</sup>. Ciò traspare in modo evidente dalla lettura complessiva dell'intera Costituzione e, in particolare, a mò d'esempio, dal *Capítulo V* dedicato ai *Tribunales de Justicia*, laddove si legge, all'art. 150, che «los magistrados y jueces, en su función de impartir justicia, son independientes y no deben obediencia más que a la ley» e poi si specifica, all'art. 154 che «El Tribunal Supremo Popular rinde cuenta ante la Asamblea Nacional del Poder Popular de los resultados de su trabajo»<sup>8</sup>.

---

rinvia ai contributi di M. Iacometti e di F. Gallarati. Sul carattere della riforma costituzionale, L. Cantó, *Cuba estrena Constitución en tiempos de crisis: Cuba Constitución (Previsión)*, EFE News Service; Madrid, 2019, in cui si riconosce che la nuova Costituzione «mantiene el sistema político y las aspiraciones comunistas al tiempo que cimenta la tímida apertura económica de la última década, en un momento en que una preocupante escasez de divisas se cierne sobre la isla». Nell'articolo viene riportato che secondo il leader del *Partido Comunista de Cuba*, Raúl Castro, la nuova Costituzione «es un texto “hijo de su tiempo” que “garantiza la continuidad de la Revolución y sintetiza las aspiraciones de todos los que han luchado por una Cuba de justicia social”».

<sup>4</sup> Cfr. in modo più approfondito il contributo di M.A. Orlandi. In una bibliografia sterminata, può essere utile la lettura di Y. Carrillo García, W. Mondelo García, *Del voluntarismo ontológico al positivismo ideológico (una lectura del pensamiento jurídico cubano)*, in *Revista crítica jurídica*, 2010, n. 29, 181, in cui ci si sofferma, in particolare, sulla «teoría marxista-leninista del Estado y del Derecho en su versión soviética».

<sup>5</sup> Sulla nozione di «Estado socialista de trabajadores», presente nel testo costituzionale del 1976, prima delle ultime modifiche del 2002, cfr. in senso critico B. Bernal, *Las Constituciones de Cuba republicana*, cit., 37.

<sup>6</sup> Si rinvia, in una bibliografia estesa, a Y. Guzmán Hernández, *La dignidad como “Ley primera de nuestra República” y “con todos y para el bien de todos”: dos deberes dialécticos desde la axiología martiana en la Constitución cubana*, in *Revista Derecho del Estado*, 2015, n. 34, 127 ss.

<sup>7</sup> Juan Vega Vega, «jurista del régimen» (così è definito da B. Bernal, *Las Constituciones de Cuba republicana*, cit., 39), nel suo Commentario alla Costituzione cubana, riformata nel 1992, nel riferirsi al principio della separazione dei poteri, scriveva: «Esta división de poderes ha sido siempre una falacia. En el Estado, en cualquier Estado, existe solamente un solo poder que en el caso de Cuba es el poder del pueblo trabajador. El pueblo cubano ejerce este poder a través de los órganos llamados Asambleas del Poder Popular y de los demás órganos estatales que de ella se derivan. Es un solo poder traducido en diversas funciones que realizan distintos órganos estatales».

<sup>8</sup> Come osserva B. Bernal, *Las Constituciones de Cuba republicana*, cit., 41: «ninguna imparcialidad e independencia puede existir en tribunales que son controlados directamente por el poder estatal y cuya doctrina interpretativa de la ley puede serles impuestas por los demás poderes. La existencia de tribunales independientes del gobierno ha sido y es uno de los pilares del sistema republicano y una de las mayores garantías con las que puede contar un ciudadano para evitar la concentración y el abuso de poder por parte el Estado». Può essere utile il riferimento a C. Justo Bruzón Viltres, L. Palacio Castillo, *Una aproximación a la creación*

Un ordinamento giuridico complesso, nel quale diversi «núcleos totalitarios» continuano ad intrecciarsi e ad emergere anche dal nuovo testo costituzionale: dal «partido único» al «control político y policiaco», sino all'«ideología de estado»<sup>9</sup>.

È in un sistema di democrazia (non ancora) consolidata o, comunque, immatura – quale quella cubana – che il riconoscimento esplicito, nel nuovo testo costituzionale, di diritti di partecipazione politica può rappresentare un passo in avanti e un coefficiente importante per l'impianto e la stabilizzazione dei principi democratici<sup>10</sup>. Così, all'art. 80, trova tutela il diritto dei cittadini cubani a partecipare alla conformazione, all'esercizio e al controllo del potere dello Stato, attraverso varie forme partecipative quali, oltre al voto elettivo, l'iniziativa popolare legislativa e costituzionale, le consultazioni popolari, i *referendum* e i plebisciti, oltre all'istituto della revoca del mandato degli eletti<sup>11</sup>.

Al di là delle differenze di disciplina e di campo di applicazione tra i diversi istituti, emerge la volontà politica di esaltare il valore della partecipazione popolare, nonostante – a differenza di altre Costituzioni iberoamericane – non trovi enunciazione la partecipazione come “principio generale”, come, ad esempio, nella Costituzione dell'Ecuador all'art. 1<sup>12</sup> o nel Preambolo della Costituzione della

---

*jurisprudencial del Derecho en Cuba a partir de los tres modelos de juez de F. Ost*, in *Revista de Derecho*, 2014, vol. XXVII, n. 2, 21 ss.; C. Justo Bruzón Viltres, *Jurisprudencia en Cuba: análisis de las consecuencias de su reconocimiento como fuente formal del ordenamiento jurídico*, in *Opinión Jurídica*, 2013, vol. 12, n. 23, 167 ss.

<sup>9</sup> Così nello studio di A. Chaguaceda, *¿La Constitución cubana: Democrática, socialista y republicana?*, in *Puente Democrático*, 2018, n. 66, in part. 3.

<sup>10</sup> Distingue tra instaurazione e consolidamento di una democrazia, L. Morlino, *Come cambiano i regimi politici*, Milano, 1980. Sulla partecipazione politica, come prevista nella Costituzione del 1976, a a seguito delle modifiche del 1992, A. Noguera Fernández, *La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento*, in *Foro internacional*, 2006, n. 185, 493 ss. L'A., in particolare, si sofferma su alcuni strumenti di partecipazione, quali la consulta popolare, il referendum, l'iniziativa legislativa popolare e la revoca del mandato (*revocación de mandato*) per poi auspicare, nelle sue conclusioni, una riforma costituzionale nel senso del riconoscimento costituzionale del generale *derecho de participación*. Più di recente, si rinvia allo studio di G. González Orquera, Y. Pérez Martínez (coord.), *Participación política. Reflexiones desde el sur, Participación política como esencia de la democracia*, Tomo I, Quito, 2014. Sull'istituto della *Rendición de Cuentas*, M. Prieto Valdés, L.I. Zorrilla Romero, *La Rendición de Cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política*, in G. González Orquera, Y. Pérez Martínez (coord.), *Participación política. Reflexiones desde el sur. Instituciones de participación ciudadana en América Latina*, Tomo 2, Quito, 2014, 161.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 80 del nuovo testo costituzionale: «los ciudadanos cubanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado; en razón a esto pueden, de conformidad con la Constitución y las leyes: a) estar inscritos en el registro electoral; b) proponer y nominar candidatos; c) elegir y ser elegidos; d) participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; e) pronunciarse sobre la rendición de cuenta que les presentan los elegidos; f) revocar el mandato de los elegidos; g) ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución; h) desempeñar funciones y cargos públicos, i) estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado». Sui diritti politico-elettorali, come introdotti dalla nuova Costituzione, si rinvia in ogni caso al contributo di G. Milani. Sul particolare istituto della revoca degli eletti, si consenta il riferimento, anche per i rinvii alla bibliografia in materia, a S. Rodríguez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, in part. 86 ss.

<sup>12</sup> È infatti nell'art. 1 della Costituzione dell'Ecuador che si afferma che la sovranità appartiene

Repubblica bolivariana del Venezuela del 1999, ove si trova espressa la finalità di rifondazione della Repubblica per l'affermazione di una società «democratica, partecipativa e protagonista» (*protagonista*)<sup>13</sup>.

Ciò nonostante e seppur pare ancora forte – anche solo dalla mera lettura del testo costituzionale – l'intreccio tra «residuo di potere» e «autoritarismi»<sup>14</sup>, emerge altrettanto chiara la volontà di prevedere e “costituzionalizzare” organi e meccanismi volti a garantire la trasparenza, la correttezza e la regolarità delle elezioni e degli altri strumenti di partecipazione, nonché la loro conformità al diritto<sup>15</sup>.

È in questo contesto, così ricco di sfaccettature storiche, politiche e giuridiche, che deve essere inquadrata l'introduzione, nel Titolo IX, al Capitolo II, del Consiglio Elettorale Nazionale, definito – al comma 1 dell'art. 211 – «órgano del Estado que tiene como misión fundamental organizar, dirigir y supervisar las elecciones, consultas populares, plebiscitos y referendos que se convoquen».

Organo dotato di «independencia funcional respecto a cualquier otro órgano», direttamente responsabile dinanzi all'*Asamblea Nacional del Poder Popular*<sup>16</sup>, le funzioni del Consiglio Elettorale spaziano dal controllo della composizione e l'aggiornamento del *registro electoral*<sup>17</sup> alla gestione dei procedimenti elettorali e, più in generale, dei «procesos de participación democrática»<sup>18</sup>, sino alla decisione sulle «reclamaciones» che dovessero essere presentate in materia<sup>19</sup>.

---

al popolo, che la esercita «a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución». La partecipazione come diritto è poi sancita espressamente all'art. 23, ove si riconosce il «derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad». Cfr. S. Bagni, *La partecipazione popolare in Ecuador*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2014, IV, 1783 ss. Per il processo costituente ecuadoriano, il quale ha dato vita ad una Costituzione “partecipativa”, con profonde analogie con il caso islandese e boliviano, U. Allegretti, *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quad. cost.*, 2013, 689 ss.

<sup>13</sup> Si richiama, per la puntuale ricostruzione e per gli ampi riferimenti bibliografici, C.T. Nasi, *Il Referendum nella Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela: criteri di legittimazione del potere e prassi applicativa*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2014, IV, 1769 ss.

<sup>14</sup> Così si è espresso, sul costituzionalismo latino-americano, P.L. Petrillo, *Forme di governo e gruppi di pressione*, in *Rass. parl.*, 2015, 565, in part. 616: «tant'è che i poteri esecutivo, legislativo e giudiziario continuano a essere limitati da un intreccio tra “residuo di potere”, “prerogative militari” e “autoritarismi”».

<sup>15</sup> Questa è, peraltro, l'accezione ampia di giustizia elettorale, la quale allude «ai diversi mezzi tecnico-giuridici di impugnazione o di controllo (giudizi, ricorsi, reclami) degli atti e dei procedimenti elettorali, presentati dinanzi ad organi di natura amministrativa, giurisdizionale o politica, al fine di garantire la regolarità delle elezioni e la loro conformità al diritto, sanando eventuali errori o violazioni della legislazione elettorale»: J. Henríquez Orozco, *El contencioso electoral, la calificación electoral*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Henríquez Orozco, J. Thompson (coord.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2007, 1153.

<sup>16</sup> Così nell'art. 212 della nuova Costituzione cubana.

<sup>17</sup> Sul registro elettorale, in prospettiva storica, cfr. R. Peña Barrios, *El registro electoral en la historia constitucional cubana (1901-1958)*, in *Derecho Electoral*, 2014, n. 18, 283 ss.

<sup>18</sup> Cfr. l'art. 211, comma 3 del testo costituzionale.

<sup>19</sup> L'art. 211, comma 2, recita espressamente: «Tramita y responde las reclamaciones que en esta materia se establezcan, así como cumple las demás funciones reconocidas en la Constitución y las leyes». Il Consiglio Elettorale Nazionale, dunque, elabora e risponde ai

L'obiettivo è, come specificato dal comma 3 dell'art. 211 della nuova Costituzione, garantire l'affidabilità, la trasparenza, la celerità, la pubblicità, l'autenticità e l'imparzialità dei procedimenti elettorali e, più in generale, dei procedimenti di partecipazione democratica, attraverso l'istituzione di un organo *ad hoc*, incaricato dell'organizzazione, della gestione e del controllo "neutrale" dei procedimenti in questione, nonché della risoluzione delle relative controversie.

La materia dei controlli dei procedimenti elettorali assurge così al rango costituzionale, dopo essere stata del tutto assente dalla Carta costituzionale previgente ed essere stata demandata alle sole discipline di rango legislativo, in particolare, alla *Ley Electoral No. 72* del 1994<sup>20</sup>.

Il nuovo Consiglio Elettorale Nazionale pare strutturato prendendo ad esempio alcuni modelli latino-americani, quali il *Consejo Supremo Electoral* del Nicaragua<sup>21</sup> o il *Tribunal Supremo de Elecciones* del Costa Rica<sup>22</sup>, i quali trovano la loro disciplina, *in primis*, nelle Carte costituzionali e, poi, nelle rispettive leggi elettorali.

Trattasi di organi elettorali *ad hoc*, relativamente poco conosciuti nelle democrazie più consolidate, ma che hanno trovato un fecondo terreno di sperimentazione in America latina, seppur seguendo procedure e percorsi storico-politici talvolta profondamente differenti<sup>23</sup>.

Come emergerà dallo studio, la storia degli organi elettorali di molti ordinamenti latino-americani è intimamente legata alla nozione di democrazia e di transizione democratica<sup>24</sup>. La *ratio* sottesa alla creazione di tali organismi è stata

---

reclami che in questione siano accertati, nonché compie le altre funzioni riconosciute dalla Costituzione e dalle leggi.

<sup>20</sup> Per un commento al sistema elettorale cubano, alla luce della *Ley Electoral No. 72/92*, cfr. A. Noguera Fernández, *La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento*, cit., in part. 498.

<sup>21</sup> L'art. 173 della Costituzione del Nicaragua prevede che «il Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones: 1. Organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la ley. 2. Nombrar a los miembros de los demás organismos electorales de acuerdo con la Ley Electoral. 3. Elaborar el calendario electoral. 4. Aplicar las disposiciones constitucionales y legales referentes al proceso electoral. 5. Conocer y resolver en última instancia de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos. [...] 13. Vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos y sobre el cumplimiento de disposiciones legales que se refieran a los partidos políticos, sus estatutos y reglamentos».

<sup>22</sup> Per uno studio ampio sul Tribunale Supremo elettorale del Costa Rica e sulla sua evoluzione storica, cfr. C.M. Chinchilla, *La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional*, in *Revista Derecho Electoral*, 2010, n. 9, 1 ss.

<sup>23</sup> Cfr. L. Pegoraro, *Il controllo sulle elezioni: discipline coinvolte e modelli*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna, 2011, 31 ss.

<sup>24</sup> Sul carattere del tutto originale dei sistemi costituzionali latino-americani, cfr., nella sterminata bibliografia, G. Rolla, *La nuova identità costituzionale latinoamericana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2012, 2, 326 ss.; L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico. La qualità della democrazia agli inizi del nuovo millennio e transizioni costituzionali e consolidamento democratico in America Latina*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, 2005, 135 ss. Cfr. anche R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. II. America Latina, India, Europa, Unione*

quella di garantire trasparenza e credibilità ai procedimenti elettorali, come condizione necessaria per favorire una transizione effettiva verso forme di Stato democratiche<sup>25</sup>.

Il modello latino-americano – a cui la nuova Costituzione cubana sembra ispirarsi, nell'introduzione e nella configurazione del nuovo Consiglio Elettorale – può definirsi una “soluzione innovativa” che si differenzia enormemente dalle modalità attraverso le quali, nel corso della storia costituzionale della “vecchia” Europa e degli Stati Uniti, si è manifestata l'attività di verifica e di controllo delle procedure elettorali<sup>26</sup>.

Lo scopo delle pagine che seguono è allora quello di dare conto, senza pretesa di esaustività, di alcune esperienze latino-americane di giustizia elettorale, per poi concentrarsi sul caso cubano e, in particolare, sulle scelte della nuova Carta costituzionale in materia.

## 2. Il controllo sui procedimenti elettorali: modelli a confronto

720

Dalla presentazione delle candidature allo svolgimento della campagna elettorale, sino alla regolarità del voto e dei risultati finali, i procedimenti elettorali evidenziano un susseguirsi di fasi e di relative posizioni soggettive che gli ordinamenti giuridici tendono a tutelare, in quanto esse assurgono al rango di diritti costituzionali<sup>27</sup>.

Ne consegue che un controllo neutrale della regolarità delle elezioni e dei risultati elettorali costituisce un fattore essenziale per rafforzare la legittimazione democratica dei governi e delle maggioranze parlamentari, oltre a concorrere al miglioramento della qualità degli istituti portanti la democrazia, nel suo significato ampio e polisemico.

Autorevole dottrina ha sottolineato l'importanza della funzione esplicita dall'attività di verifica in collegamento con il concetto di elezioni e con quello di sovranità popolare<sup>28</sup>. Negli ordinamenti di democrazia pluralista, le elezioni rappresentano, infatti, lo strumento per eccellenza di espressione della volontà popolare, nell'ambito di un procedimento in cui devono essere normativamente seguiti determinati *standards* qualitativi<sup>29</sup>. Tra questi, essenziale è la libertà di

*europa*, Torino, 2012.

<sup>25</sup> Cfr., più nel dettaglio, F. Biagi, *Da Montesquieu a Bolívar: un quarto potere? I sistemi di contenzioso elettorale in America Latina*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 152, in part. 161.

<sup>26</sup> Così G. Pavani, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 46, in part. 48.

<sup>27</sup> Sul punto, S. Picado, *Derechos políticos como derechos humanos*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Henríquez Orozco, J. Thompson (coord.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, cit., 48.

<sup>28</sup> Cfr. F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 1998, 2959, in part. 2861. Sul punto, si veda anche F. Lanchester, *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1107 ss.

<sup>29</sup> L'esistenza almeno di un organo direttamente rappresentativo viene, dunque, comunemente ritenuta la condizione minima indispensabile (sia pur non sufficiente) affinché si possa parlare di democrazia: in questo senso, G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2015, 325, il quale sottolinea come sia necessario che l'elezione diretta non sia pura formalità. Cfr. anche P.

sceita dell'elettore (che non è limitata al solo momento costitutivo dell'espressione stessa, ma si estende sia alla fase preparatoria che a quella della verifica dei risultati), così come il principio di eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti, «poiché l'atto elettivo si inserisce in un'arena caratterizzata teoricamente dal principio della trasparenza» e «l'ordinamento deve garantire che il procedimento elettivo in tutte le sue fasi mantenga le caratteristiche di libertà e prevedibilità richieste dalla qualità democratica dello stesso»<sup>30</sup>.

Le soluzioni istituzionali scelte dai diversi ordinamenti per assicurare la correttezza e la trasparenza del processo elettorale, appaiono storicamente piuttosto diversificate, ma riconducibili (in estrema sintesi) ad alcune classificazioni generali: da un modello che mantiene il controllo in seno all'assemblea parlamentare e, dunque, affida la verifica della regolarità delle elezioni ad organi non giurisdizionali, ma di natura politica (come quello italiano o statunitense)<sup>31</sup> a un modello di verifica della regolarità dei procedimenti elettorali che affida tale competenza ai giudici, ordinari (come nel caso del Regno

---

Martelli, *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Roma-Bari, 1999, 3. Cfr. anche V.A. Pizzorno, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in E.J. Hobsbawm, P. Bairoch (a cura di), *Storia dell'Europa contemporanea*, Torino, 1996, 961; G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, 340 ss. In materia, in una bibliografia sterminata, cfr. anche R. Lucifredi, *Elementi di diritto pubblico*, Genova, 1988, in part. 122, che ritiene come sia «convizione comune che una buona rappresentanza possa realizzarsi soltanto attraverso un sistema a base elettorale, e tale convizione [sia] stata suffragata dal fallimento dei tentativi fatti talvolta dagli Stati totalitari per svincolare il concetto di rappresentanza dal sistema elettorale, realizzando, indipendentemente da elezioni, organi costituzionali formati in modo da potersi dire ugualmente genuini esponenti del popolo organizzato nello Stato. In realtà, negli organi creati con tali procedimenti risulta mancante ogni collegamento tra la volontà effettiva del popolo e la volontà manifestata dai suoi pretesi rappresentanti».

<sup>30</sup> Si veda ancora F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, cit., 2862.

<sup>31</sup> Il potere del Legislativo di svolgere un controllo sulle procedure elettorali ha un'origine storica e costituzionale risalente nel tempo e si riconnette alla necessità dei parlamenti medesimi, espressione della rappresentanza popolare, di assicurare a sé stessi indipendenza istituzionale dagli altri poteri e autonomia organizzativa. La tutela della correttezza dei procedimenti elettorali rientra così tra gli istituti propri degli *interna corporis* delle assemblee parlamentari: il principale di questi è costituito dalla "verifica dei poteri" o, secondo diverse valenze semantiche, "verifica dei titoli di ammissione"; "verifica delle elezioni"; "verifica della composizione delle Camere". L'espressione "verifica dei poteri" è da attribuire a Pietro Virga: P. Virga, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949, 5, il quale la intendeva come «sindacato sulla legittimità delle operazioni elettorali o dell'atto di nomina e sulla sussistenza dei requisiti di capacità dalla legge richiesti per conseguire e conservare l'ufficio di membro del Parlamento». Per la bibliografia italiana che si è occupata delle diverse espressioni terminologiche, con riferimenti anche ad esperienze comparate, cfr., ad esempio, M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1412 ss. Ampio è lo studio di G. Piccirilli, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parlam.*, 2006, 785 ss.; e di L. Trucco, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parlam.*, 2006, 809 ss. Sugli Stati Uniti, per una ricostruzione dettagliata, S. Pennicino, "Autarchia" parlamentare: la verifica dei poteri. Stati Uniti d'America, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 59, in part. 64. Cfr. anche F.G. Pizzetti, *Bush v. Gore. Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Torino, 2002; P. Pasquino, *Bush v. Gore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 833 ss.; P. Passaglia, *La Corte Suprema statunitense decide il caso Bush v. Gore*, in *Foro it.*, 2001, 195 ss.; V. Barsotti, *Bush v. Gore e il mancato esercizio delle "virtù passive"*, in *Foro it.*, 2001, 201 ss.

Unito<sup>32</sup>), costituzionali (come nel modello francese<sup>33</sup>) o specializzati, ma sempre parti del potere giudiziario (come in Argentina o in Brasile)<sup>34</sup> o, comunque, aventi uno *status* assimilabile a quello proprio dei giudici costituzionali (come nel caso del Messico)<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> L'esperienza costituzionale del Regno Unito è caratterizzata dal passaggio dal principio della convalida riservata (introdotta nel 1604 con il celebre caso *Goodwin vs Fortescue*: L.L. Peck, *Goodwin v. Fortescue: the Local Context of Parliamentary Controversy*, in *Parl. Hist.*, 1984, 3, 33; E.N. Lindquist, *The Case of Sir Francis Goodwin*, in *Eng. Hist. Rev.*, 1989, vol. 104, n. 412, 670) all'approvazione del *Parliamentary Election Act* del 1868, con il quale si è affidata la tutela della correttezza dei procedimenti elettorali alla magistratura ordinaria, in particolare, alle decisioni (vincolanti per il Parlamento) di una sezione composta da due magistrati, appositamente costituita nell'ambito della *Queens' Bench Division* della *High Court of Justice*. Con il *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 (poi modificato dal *Political Parties and Elections Act* del 2009), è stata poi istituita una *Electoral Commission*, nonché introdotta una nuova disciplina riguardante il finanziamento dei partiti politici: un interessante studio comparato si ritrova in C.S. Elmendorf, *Elections Commission and Electoral Reform: An Overview*, in *Election Law Journal*, 2006, vol. 5, n. 4, 425 ss.

<sup>33</sup> La bibliografia è ampia. Cfr. ad esempio B. Daugeron, *Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel: la «vérification des pouvoirs», histoire et théorie*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n. 41, 1-10. Sull'evoluzione storica, L. Philip, *Le contentieux des élections aux Assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au control juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris, R. Pichons et R. Durand-Auzias, 1961.

<sup>34</sup> In Brasile, l'art. 118 della Costituzione individua il sistema di giustizia elettorale nelle giunte elettorali, nei giudici elettorali, nei tribunali regionali elettorali e nel *Tribunal Superior Eleitoral* (composto da magistrati appartenenti alle supreme giurisdizioni). In Argentina, le questioni inerenti alla normativa in materia elettorale sono state affidate alla *Justicia nacional electoral*, foro specializzato e ramo indipendente del potere giudiziario. Per i riferimenti bibliografici e per un maggiore approfondimento, si rinvia a G. Rolla, *La tutela dei diritti costituzionali*, Roma, 2012, in part. 99 ss.

<sup>35</sup> Ampio lo studio di C. Báez, L. Efrén Vega (eds), *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México. Memoria del IV Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, Madrid, 2013. La storia costituzionale messicana è caratterizzata da numerose riforme elettorali, le quali, soprattutto a partire dagli anni Settanta, hanno svolto un ruolo cruciale nel processo di democratizzazione del paese, attuando il pluripartitismo e l'alternanza al potere, al di là del *Partido Revolucionario Institucional (PRI)*, sino a quegli anni vero e proprio partito egemonico. Sino al 1993, in generale, prevaleva in Messico il sistema di verifica delle elezioni detto di "autocontrollo", nel senso che era compito del Collegio elettorale di ciascuna Camera controllare l'elezione dei propri membri: sul sistema di c.d. "autocontrollo", cfr. F. Elias Calles, *Innovaciones en la administración de la justicia*, in Aa.Vv., *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, 70 ss. Il primo passo verso la "judicialización" dei processi elettorali si ha nel 1977: attraverso la modifica dell'art. 60 della Costituzione del 1917, infatti, viene previsto un "recurso de reclamación" dinanzi alla *Suprema Corte de Justicia de la Nación* contro le decisioni adottate dal Collegio elettorale della Camera dei deputati. Va detto, tuttavia, che le decisioni della Corte non erano considerate giuridicamente vincolanti, bensì mere raccomandazioni, la cui efficacia veniva rimessa alla volontà dell'organo politico-legislativo. Sebbene l'ultima parola spettasse al Collegio elettorale, è evidente che il "seme di un nuovo sistema" era stato piantato. Nel 1986, infatti, fu nuovamente modificato l'art. 60 della Costituzione e, per la prima volta nella storia messicana, venne previsto il *Tribunal Contencioso Electoral*, un Tribunale specializzato in materia elettorale. L'art. 60 del testo costituzionale specificava, tuttavia, che le decisioni del Tribunale, pur obbligatorie, potevano essere modificate dai Collegi elettorali di ciascuna Camera, i quali continuavano così a conservare, quale ultima istanza, il potere di controllare le elezioni. Nel 1993, data storica per la giustizia elettorale messicana, il sistema di "autocontrollo" venne sostituito da quello di "eterocontrollo" o di "revisione giurisdizionale". La riforma costituzionale, infatti, nel prevedere l'eliminazione dei Collegi elettorali, attribuiva agli organi dell'*Instituto Federal Electoral* – organo autonomo di natura amministrativa – la determinazione iniziale in merito al risultato delle elezioni creando, così, una sorta di primo

Una peculiare differenziazione si rinviene, in materia, tra le soluzioni brevemente richiamate e alcune esperienze dell'America latina, ove si è generalmente optato per l'esternalizzazione delle funzioni legate al controllo dei procedimenti elettorali, attraverso la creazione di organi neutrali/indipendenti, siano essi a composizione tecnica o politica<sup>36</sup>.

Occorre invero premettere che i modelli adottati nel continente latino-americano si presentano, a loro volta, assai diversificati, per storia, specificità culturali, complessità, organizzazione territoriale e fasi dello sviluppo dello stato democratico<sup>37</sup>.

Ciò detto e ben consapevoli dell'estrema sinteticità di quanto si dirà, in alcuni casi si è optato – secondo le teorizzazioni di Simón Bolívar – per l'individuazione, accanto ai tre “tradizionali” poteri, di un “quarto potere dello Stato”, il *poder electoral*<sup>38</sup>.

La teorizzazione di tale potere ha esercitato una forte influenza sui costituenti latino-americani nel momento in cui sono stati chiamati a disciplinare la gestione e il controllo delle elezioni nei rispettivi paesi<sup>39</sup>.

---

grado di giudizio. I risultati elettorali e gli atti di tali organi, relativamente all'elezione di deputati e senatori, potevano poi essere impugnati dinanzi al *Tribunal Federal Electoral*, definito, dalla nuova Costituzione, “organo autonomo” e “massima autorità giurisdizionale”. La riforma elettorale del 2007-2008 può essere considerata una reazione a quanto accaduto nel corso dell'elezione del 2 luglio 2006, evento a cui seguirono durissime contestazioni per presunte irregolarità e brogli elettorali. Ovviamente tra i bersagli principali delle critiche vi era anche l'organo deputato ad organizzare i processi elettorali, vale a dire l'*Instituto Federal Electoral*. La riforma ha introdotto cambiamenti sostanziali che hanno interessato sia l'*Instituto Federal Electoral*, sia il *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Al di là dei dettagli della riforma, quello che deve essere sottolineato è l'intenso processo di riforme costituzionali che ha interessato, negli ultimi trent'anni, la legislazione elettorale messicana, senza ombra di dubbio una delle priorità nell'agenda dei diversi esecutivi. Il passaggio da un sistema di “autocontrollo” delle elezioni ad un sistema di “eterocontrollo” ha avuto l'evidente merito di dotare di maggiore credibilità, trasparenza e certezza i processi elettorali. Cfr. lo studio di L. Amezcua, F. Biagi, *Messico*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 188.

<sup>36</sup> Si rinvia allo studio di F. Biagi, S. Pennicino, *Indipendenza e terzietà del controllo: tribunali e commissioni elettorali*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 145.

<sup>37</sup> Le soluzioni che si presentano sono state e sono tuttora estremamente differenziate: da organi con funzioni propriamente amministrative (quale l'*Instituto Federal Electoral* in Messico) a organi con compiti di tipo esclusivamente giurisdizionale (come il *Tribunal Electoral del Poder Judicial* del Messico o il *Jurado Nacional de Elecciones* peruviano) o, ancora, a organi con funzioni sia di tipo giurisdizionale che di tipo amministrativo (come il *Tribunal supremo de elecciones* del Costa Rica).

<sup>38</sup> Come noto, negli anni Venti del XIX secolo, Simón Bolívar teorizzò, accanto ai tre poteri “tradizionali”, un quarto potere dello Stato, il quale trovò per la prima volta fondamento nella Costituzione della Bolivia del 19 novembre 1826. La bibliografia è piuttosto ampia. Cfr., tra gli altri, E. Cruz Rodríguez, *Bolívar, dictador y legislador republicano. Influjo romano en su ideario*, in *Historia y Memoria*, 2013, n. 7, 335 ss.; P. Catalano, *Tribunado, Censura, Dictadura: conceptos constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América*, in *Quaderni latino-americani*, VIII, Napoli, 1986; E. Rozo Acuña (a cura di), *Simposio Italo-Colombiano, Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, 1983; E. Rozo Acuña, *Il potere elettorale nel diritto pubblico latinoamericano con speciale riferimento al costituzionalismo bolivariano e alla Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2008, 393 ss.

<sup>39</sup> Si consenta il riferimento, anche per i richiami bibliografici, a S. Rodríguez, *Il controllo sulle elezioni: dalla “verifica dei poteri” ai Tribunali elettorali. Uno studio comparato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2013, n. 1, 1 ss. Si richiama anche F. Biagi, *Da Montesquieu a Bolívar: un quarto potere? I sistemi di contenzioso elettorale in America Latina*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S.

Così, a livello istituzionale, il *poder electoral* – «*como rama del poder público*»<sup>40</sup> – è stato attuato attraverso la creazione di organi elettorali incaricati dell'organizzazione delle elezioni e della risoluzione delle relative controversie. In alcune ipotesi – ad esempio, nel caso del Venezuela, dell'Ecuador, del Nicaragua e della Bolivia<sup>41</sup> – ciò è avvenuto in modo esplicito, prevedendo la ripartizione degli organi dello Stato in «Poder Legislativo, [...] Poder Ejecutivo, [...] Poder Judicial y [...] Poder Electoral»<sup>42</sup>. In altre ipotesi, la configurazione di un “quarto potere” è avvenuta in modo implicito, come nel caso della Costituzione del Costa Rica, in cui prima si afferma – all'art. 9, comma 1 – che il Governo della Repubblica è esercitato da «tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial» e poi si precisa – al comma 3 della medesima previsione – che «un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio»<sup>43</sup>.

In via più generale, nella maggioranza dei casi, il compito di nominare e di rimuovere i membri di tali organi spetta ad organismi di tipo politico (sostanzialmente il Parlamento), i quali vengono così dotati del potere di controllo sull'operato degli organi elettorali. Si pensi, ad esempio, all'art. 296 della Costituzione venezuelana, ove viene previsto che «dos o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los y las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia».

In alcune ipotesi, le Carte costituzionali prevedono requisiti di idoneità e professionalità per i membri degli organi elettorali, quali l'età, la compatibilità con altri incarichi pubblici, il disimpegno politico o anche condizioni come l'onorabilità e la buona reputazione.

Si pensi, ad esempio, al *Jurado Nacional de Elecciones*, previsto agli artt. 178 e seguenti della *Constitución Política* del Perù del 1933. I membri dell'organo «no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta. Son elegidos por un período de cuatro años. Pueden ser reelegidos»<sup>44</sup>.

L'art. 180 della Carta costituzionale peruviana prosegue precisando che la carica di membro del *Jurado Nacional de Elecciones* «es incompatible con cualquiera otra función pública. No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos

---

Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 159 ss.

<sup>40</sup> Così E.M. Hernández, L. Tibisay, *Desarollo institucional del poder electoral en Venezuela*, in *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2003, vol. 9, n. 1, 117, in part. 118.

<sup>41</sup> Sul potere elettorale in Venezuela, ad esempio, R. Méndez García, *Tendencia jurisprudencial sobre el contencioso electoral venezolano en el año 2000*, in *Anuario del Derecho*, 2003, n. 23.

<sup>42</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 7 della *Constitución Política de la República de Nicaragua*.

<sup>43</sup> Sul caso del Costa Rica e sulla previsione implicita di un “quarto potere” dello Stato, cfr. R. Pastor, *The Role of Electoral Administration in Democratic Transition: Implications for Policy and Research*, in *Democratization*, 1999, vol. 4, n. 6, 11.

<sup>44</sup> Cfr. l'art. 180 della Costituzione peruviana.

con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación».

Si richiama ancora ad esempio la Costituzione del Nicaragua la quale, all'art. 264, prevede che «los cargos de presidente y jueces del Consejo Nacional de Elecciones son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo retribuido con fondos fiscales o municipales, y con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones». Agli artt. 265 e 266, viene inoltre precisato che «El período de los miembros del Consejo Nacional de Elecciones será de seis años, y empezará en la fecha que la ley electoral señale. [...]. El Consejo Nacional de Elecciones es autónomo y permanente».

Da questi brevi richiami, emerge chiaramente come la *ratio* dell'istituzione, in America latina, di organi specializzati in materia elettorale, vada rinvenuta affondando «le ricerche nella storia»<sup>45</sup> e, in particolare, in quei processi di transizione verso forme di Stato democratiche che hanno caratterizzato quei paesi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso<sup>46</sup>.

Le “nuove democrazie”, sorte «dalle macerie della devastazione autoritaria»<sup>47</sup>, dovettero affrontare contemporaneamente enormi problemi politici e socio-economici.

Sul versante politico, si trovarono a dover gestire Stati dalle strutture e dalle ideologie autoritarie, che mal si adattavano alla costruzione di uno Stato democratico. Sul versante socio-economico, le diseguaglianze crescenti e la povertà di vasti settori della società determinarono un certo *desencanto* nei confronti della democrazia e la nascita di sentimenti avversi alla politica e ai partiti politici in generale<sup>48</sup>.

In questo delicato contesto di destrutturazione politica e di società frammentate – a cui si è qui fatto solo un cenno – è evidente che l'idea di *poder electoral* e, di conseguenza, la creazione di organismi esterni ai tre tradizionali poteri dello Stato, volti a garantire la trasparenza e la credibilità dei processi elettorali, si è posta come una necessità dell'evoluzione storica ed istituzionale di quelle democrazie che, ancora oggi, presentano indici di incertezza ed incompiutezza.

---

<sup>45</sup> D'altronde, «solo affondando le ricerche nella storia è possibile cogliere le radici di istituti e discipline, svelare i crittotipi, capire analogie e differenze. La storia giuridica, insomma, assolve a una funzione ancillare – ancorché importantissima – rispetto al fine principale della comparazione»: L. Pegoraro, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bologna, 2014, 111.

<sup>46</sup> In questo senso, F. Biagi, *Da Montesquieu a Bolívar: un quarto potere? I sistemi di contenziioso elettorale in America Latina*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 152, in part. 161. Si richiama ancora L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico. La qualità della democrazia agli inizi del nuovo millennio*, cit., 135.

<sup>47</sup> Così nello studio di G. Alberti, *Il deficit istituzionale dello Stato in America Latina*, in *Scienza & Politica*, 2006, 35, 41, in part. 53.

<sup>48</sup> Cfr. ancora G. Alberti, *Il deficit istituzionale dello Stato in America Latina*, cit., in part. 53, il quale si sofferma anche sul versante economico e, in particolare, sull'esplosione del debito pubblico e sulla necessità, emersa successivamente, di attuare notevoli trasformazioni del ruolo dello Stato nell'economia e nella stessa struttura economica, con intensi processi di liberalizzazione e di privatizzazioni.

La creazione, in alcuni paesi latino-americani, di un “quarto potere” dello Stato ha inevitabilmente (ma faticosamente) contribuito ad “instillare” i principi democratici, dopo lunghi anni di autoritarismi o di capillare penetrazione militare nelle strutture dello Stato, ovvero di sistemi caratterizzati da partiti egemonici.

### **3. Natura, funzioni e composizione del nuovo *Consejo Electoral Nacional*: l’influenza del costituzionalismo latino-americano**

L’influenza dei modelli latino-americani a cui si è accennato sembra aver giocato un ruolo fondamentale nella scelta di introdurre, nella nuova Costituzione cubana, un’apposita disciplina dedicata al controllo elettorale, del tutto assente nella Costituzione previgente e solo demandata a norme di rango legislativo<sup>49</sup>.

Al Titolo IX, Capitolo II, in particolare, si disciplina il nuovo Consiglio Elettorale Nazionale, «órgano del Estado que tiene como misión fundamental organizar, dirigir y supervisar las elecciones, consultas populares, plebiscitos y referendos que se convoquen».

726

Lo scopo è quello – come precisato all’art. 211, comma 3 – di garantire la «confiabilidad, transparencia, celeridad, publicidad, autenticidad e imparcialidad de los procesos de participación democrática». Viene così istituito un organo *ad hoc*, a competenza “mista”, dotato cioè di funzioni regolamentari, amministrative e contenziose ed incaricato dell’organizzazione, della gestione e del controllo dei procedimenti in questione, nonché della risoluzione delle relative controversie.

Rispetto alle Costituzioni dei paesi latino-americani richiamati, in cui vengono numerate espressamente ed in modo dettagliato le funzioni degli organi elettorali<sup>50</sup>, la nuova Costituzione cubana presenta disposizioni senza ombra di dubbio più generiche, allorquando – ad esempio – al comma 2 dell’art. 211, viene affermato, senza null’altro specificare, che il Consiglio Elettorale Nazionale «tramita y responde las reclamaciones que en esta materia se establezcan, así como cumple las demás funciones reconocidas en la Constitución y las leyes»<sup>51</sup>.

Analogamente alle scelte adottate nei testi costituzionali tipici di quello che è stato definito «costituzionalismo innovativo»<sup>52</sup>, ove la funzione di nomina e di

<sup>49</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla *Ley Electoral No. 72* del 1992, la quale prevedeva organi elettorali deputati anche alla risoluzione dei reclami in materia: cfr. più avanti nel testo.

<sup>50</sup> Per esempio, l’art. 173 della Costituzione del Nicaragua specifica, in modo dettagliato che «il Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones: 1. Organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la ley. 2. Nombrar a los miembros de los demás organismos electorales de acuerdo con la Ley Electoral. 3. Elaborar el calendario electoral. 4. Aplicar las disposiciones constitucionales y legales referentes al proceso electoral. 5. Conocer y resolver en última instancia de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos. [...] 13. Vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos y sobre el cumplimiento de disposiciones legales que se refieran a los partidos políticos, sus estatutos y reglamentos».

<sup>51</sup> A differenza dell’art. 173 della Costituzione del Nicaragua, richiamato nella nt. precedente, non viene ad esempio specificato se il Consiglio Elettorale Nazionale conosca o meno, in ultima istanza, le impugnazioni presentate contro le decisioni degli organi elettorali subordinati.

<sup>52</sup> Con ciò intendendosi il costituzionalismo latino-americano e le scelte adottate in materia di

rimozione dei membri degli organi elettorali spetta ad organismi di tipo politico (sostanzialmente il Parlamento), anche nella nuova Costituzione cubana viene previsto, all'art. 213, comma 2, che i componenti del Consiglio Elettorale Nazionale sono eletti e revocati, a seconda dei casi, dall'Assemblea Nazionale del *Poder Popular* o, in sua vece, dal Consiglio di Stato, questi ultimi dotati, dunque, del potere di controllo sull'operato dell'organo elettorale.

Come nelle Carte costituzionali che hanno previsto – in modo esplicito o implicito – la configurazione di un “quarto potere” dello Stato, introducendo requisiti di idoneità e professionalità per i membri degli organi elettorali, quali l'incompatibilità con altri incarichi pubblici e il disimpegno politico, nel nuovo Capitolo II, Titolo IX, della Costituzione cubana, viene precisato che il Consiglio Elettorale Nazionale è organo dotato di «independencia funcional respecto a cualquier otro órgano», e che «no pueden ser miembros de los órganos electorales los que resulten nominados u ocupen cargos de elección popular».

Le funzioni del Consiglio Elettorale comprendono non solo la gestione dei «procesos de participación democrática»<sup>53</sup> e la decisione sulle «reclamaciones» che dovessero essere presentate, ma altresì la «confección y actualización del Registro Electoral, de conformidad con lo establecido en la ley»<sup>54</sup>.

L'attività di controllo del Registro Elettorale costituisce, in particolare, una funzione di estrema importanza se è vero, come attenta dottrina ha sottolineato, che «la organización de un registro electoral confiable constituye el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral y, cuando se está examinando el proceso electoral de un país, es factor decisivo para calificar su credibilidad»<sup>55</sup>.

La disciplina introdotta dalla nuova Carta costituzionale ha avuto un inevitabile impatto sulle disposizioni legislative vigenti in materia elettorale e, in particolare, sulla *Ley Electoral No. 72* del 29 ottobre 1992. Il 13 luglio 2019, infatti, la *Asamblea Nacional* ha approvato la *Ley Electoral No. 127*, che recepisce le modifiche introdotte dal nuovo testo costituzionale<sup>56</sup>.

---

giustizia elettorale: F. Biagi, S. Pennicino, *Indipendenza e terzietà del controllo: tribunali e commissioni elettorali*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 145.

<sup>53</sup> Cfr. l'art. 211, comma 3 del testo costituzionale.

<sup>54</sup> Cfr. in particolare l'art. 215 della nuova Carta costituzionale. Sull'importanza della funzione di supervisione del Registro Elettorale, «organismo al que, necesariamente, le corresponde, en forma indisoluble, integrar el ejercicio de la función del Poder Electoral», J. Chávez Malina, *El Poder Electoral*, in *Ius et veritas*, 1994, n. 9, 123, in part. 125.

<sup>55</sup> Così nello studio di C.A. Urruty, *Los registros electorales*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Henríquez Orozco, J. Thompson (coord.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, cit., 463, che prosegue affermando come a poco serva introdurre norme che garantiscano il voto libero e segreto se poi non si prevede un controllo effettivo ed efficace sul Registro Elettorale: «De poco sirve establecer normas que aseguren que el elector se exprese libremente y exento de presiones cuando está emitiendo su voto y que eliminen maniobras conducentes a desnaturalizar el cómputo de los sufragios, torciendo el resultado de la elección, si esas normas no están precedidas de otras que consagren las mismas garantías respecto a los actos previos a la elección, igualmente decisivos en ese resultado. Ésa es la razón que explica que en la década de 1980, en que varios países de América Latina accedieron o recuperaron la democracia como sistema de gobierno, la primera preocupación fuera la de dotar a los procesos electorales de un registro electoral confiable, como garantía básica de su pureza».

<sup>56</sup> La nuova Legge elettorale è pubblicata nella «Gaceta Oficial No. 60 Ordinaria de 19 de

Gli artt. 16 e seguenti della Legge elettorale n. 72 del 1992 prevedevano una particolare struttura degli organi elettorali, tutti dotati di funzioni amministrative, contenziose e regolamentari e divisi, a seconda dei tre livelli di governo (nazionale, provinciale e municipale), in *Comisión Electoral Nacional*, *Comisiones Electorales Provinciales*, *Municipales y de Distritos*, *Comisiones Electorales de Circunscripción* e, infine, *Comisiones Electorales Especiales*.

Il *Consejo de Estado* nominava e revocava i membri della *Comisión Electoral Nacional*, la quale, ai sensi dell'art. 22 della *Ley Electoral No. 72/92*, esercitava, tra le altre, la funzione di conoscere e risolvere, in ultima istanza, le impugnazioni presentate contro le decisioni degli organi elettorali subordinati: «j) tramitar y resolver las reclamaciones que se interpongan contra sus resoluciones y acuerdos y, en última instancia, las que se interpongan contra las resoluciones y acuerdos de las Comisiones Electorales Provinciales»<sup>57</sup>.

La nuova Legge elettorale ha ora l'obiettivo «de incorporar las modificaciones introducidas en el orden constitucional refrendado en el Por Cuanto anterior, tiene en cuenta la experiencia adquirida de los procesos electorales, bajo la vigencia de la Ley No. 72, “Ley Electoral”, de 29 de octubre de 1992, modificada por el Decreto-Ley No. 248, “Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores”, de 31 de agosto de 2007 y así contribuye a una mayor organización y funcionamiento de los procesos electorales dentro del sistema electoral cubano».

La *Ley Electoral No. 127/2019* recepisce, dunque, le novità introdotte dalla nuova Costituzione, specificando la composizione e le funzioni del *Consejo Electoral Nacional*, i rapporti con gli altri organi elettorali e con gli altri organi dello Stato.

Per quanto riguarda il controllo sui procedimenti elettorali, viene ora previsto, all'art. 23, comma 1, che sono organi elettorali «el Consejo Electoral Nacional, los consejos electorales provinciales y los consejos electorales municipales» e, all'art. 31, comma 1, che «todos los órganos estatales, sus directivos y funcionarios, así como las entidades, están obligados a colaborar con el Consejo Electoral Nacional en el ejercicio de sus funciones».

Tra le diverse attribuzioni del Consiglio Elettorale, merita di essere segnalata quella prevista alla lett. j) dell'art. 35 della nuova Legge elettorale, ove viene specificato che l'organo di controllo deve coordinare «la estrategia y

---

agosto de 2019». Notizie sull'approvazione della nuova legge elettorale si rinvencono, ad esempio, in [www.dw.com/es/parlamento-en-cuba-aprueba-nueva-ley-electoral/a-49584787](http://www.dw.com/es/parlamento-en-cuba-aprueba-nueva-ley-electoral/a-49584787).

<sup>57</sup> La Legge elettorale No. 72 del 1992 si legge in [www.parlamentocubano.cu/wp-content/uploads/LEY-ELECTORAL.pdf](http://www.parlamentocubano.cu/wp-content/uploads/LEY-ELECTORAL.pdf). Gli artt. 38 e seguenti della *Ley Electoral No. 72/92*, prevedevano un particolare sistema di *reclamaciones*, statuendo, in particolare, che «Las disposiciones de las Comisiones Electorales que afectan los derechos electorales de los ciudadanos son recurribles hasta diez (10) días antes de la celebración de las elecciones. [...] Las reclamaciones [...] se presentan por escrito ante la propia Comisión Electoral que dictó la disposición en la que se exprese [...]. La resolución dictada puede ser impugnada dentro del término de dos (2) días ante la Comisión Electoral de jerarquía inmediata superior, la que resuelve, con carácter definitivo, dentro de los cuatro (4) días siguientes. El escrito se presenta ante la Comisión Electoral que dictó la resolución impugnada. Si se trata de una disposición dictada por la Comisión Electoral Nacional corresponde a esta conocer, en única instancia, de la reclamación».

campaña de comunicación del proceso que se convoque». Non è un caso che la disposizione parli di campagna di comunicazione e non di campagna elettorale.

È evidente, infatti, che in un sistema ove non esiste il pluripartitismo, bensì il partito unico, «fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado» (art. 5 Cost.), il concetto di “campaña de comunicación” debba essere tenuto ben distinto da quello di “campaña electoral”, intesa in via generale come momento in cui i diversi partiti politici in competizione «buscan, comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y politizar a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas»<sup>58</sup>.

Tuttavia, se è vero, da un lato, che il sistema elettorale cubano esclude qualsivoglia forma di propaganda elettorale individuale<sup>59</sup>, dall'altro lato, non resta che attendere la piena operatività del Consiglio Elettorale Nazionale, al fine di valutare le modalità attraverso cui verranno espletate le funzioni di “elaborazione e gestione della strategia e della campagna di comunicazione” e, in particolare, quali saranno i meccanismi («de debates [?], conservatorios [?]»<sup>60</sup>) attraverso cui verrà veicolata l'informazione verso l'elettorato.

#### 4. Riflessioni conclusive su potenzialità e aspetti critici

Il sistema giuridico cubano rappresenta un caso pressoché unico nel panorama mondiale, essendo la sua storia caratterizzata da dominazioni ed indipendenze, prima dalla Spagna, poi dagli Stati Uniti d'America<sup>61</sup>, nonché dal successivo avvicinamento agli ordinamenti socialisti del c.d. blocco sovietico<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Così M. Lauga, J.I. García Rodríguez, *La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Henríquez Orozco, J. Thompson (coord.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, cit., 711.

<sup>59</sup> Nell' *Anuario Estadístico de Cuba 2016*, al *Capítulo 22 (Proceso Electoral en Cuba)*, Edición 2017, in part. 5, viene infatti specificato che il processo elettorale cubano non contempla campagne elettorali e che «los candidatos no pueden realizar ninguna actividad a favor de su candidatura»: reperibile in *www.one.cu*. Cfr. altresì A. Noguera Fernández, *La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento*, cit., in part. 498, il quale ribadisce, richiamando la *Ley Electoral* No. 72/1992, l'«inexistencia de campañas electorales discriminatorias, millonarias, ofensivas y difamatorias. Los candidatos no pueden realizar ninguna actividad a favor de su candidatura, pues esta tarea es exclusiva de las comisiones electorales, que la efectúan sin preferencia de ningún tipo».

<sup>60</sup> Cfr. M. Fernández Pérez, *El nuevo Consejo Electoral Nacional en Cuba. ¿ Quiénes son y qué hacen ?*, in *oncubanews.com/cuba/el-nuevo-consejo-electoral-nacional-en-cuba-quienes-son-y-que-hacen/*: «Si bien la ley excluye todo tipo de propaganda electoral individual, no hace referencia a otros mecanismos que tengan los electores para conocer por quiénes ellos están votando, mas allá de su biografía, por lo que las autoridades electorales podrían establecer mecanismos de debates, conversatorios, etcétera, entre los nominados y sus electores, para que estos sepan, mas allá de las frías biografías pegadas en una pared, en quién están depositando su cuota de soberanía».

<sup>61</sup> Cfr. B. Bernal, *Las Constituciones de Cuba Republicana*, cit., in part. 17, in cui – nell'analizzare la Costituzione cubana del 1901 – si afferma espressamente che «Por la vía de la *Declaration of Virginia* (1776) que quedó plasmando en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (1778), de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) que desembocó en la Constitución francesa de 1791, de la Constitución española de 1869 y de las Constituciones de “Cuba en armas”, llegaron a los constituyentes los principios que integrarían la Constitución de 1901».

<sup>62</sup> Questo passaggio comportò un trapianto molto difficile di regole ed istituti del tutto nuovi

Non può essere negato, tuttavia, che Cuba è parte dello spazio iberoamericano e che con i paesi latino-americani condivide aspetti storico-culturali comuni<sup>63</sup>.

È in quei paesi, peraltro, che il condizionamento del contesto politico, economico e sociale è stato determinante, con ciò favorendo il formarsi di istituti originali e di ibridi<sup>64</sup>.

Un sistema che si è contraddistinto per l'eterogeneità delle esperienze, che fanno di tali realtà un vero e proprio *patchwork* costituzionale<sup>65</sup>. Un'originalità che si riscontra tanto per gli strumenti di partecipazione politica (variegati, innumerevoli ed aventi, molto spesso, natura non ancora del tutto articolata), quanto per gli istituti di giustizia elettorale.

Un costituzionalismo, quello di alcuni Stati dell'America latina, definito «innovativo»<sup>66</sup>, per la scelta di affidare il controllo dei procedimenti elettorali ad organi esterni ai tre tradizionali poteri dello Stato, ma inseriti – a loro volta – in un complesso tessuto di organi costituzionali deputati ad assicurare trasparenza e neutralità nella gestione dei processi elettivi.

Lo scopo è stato quello – dopo i lunghi anni di autoritarismo militare<sup>67</sup> – di migliorare la qualità della democrazia e la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni rappresentative, attraverso organi *ad hoc* operanti in piena autonomia ed indipendenza nei confronti degli altri poteri dello Stato.

Le criticità emerse sono state, tuttavia, molteplici. Se, da un lato, è risultata chiara la volontà politica di ampliare – attraverso norme di rango costituzionale – la partecipazione popolare e di garantire trasparenza e neutralità nella gestione dei processi elettivi, dall'altro lato, è apparso ed appare ancora forte ed attuale il rischio di usi distorti sia degli strumenti di partecipazione che dei meccanismi di controllo elettorale, come se le transizioni costituzionali risentissero ancora del precedente assetto politico<sup>68</sup>.

---

ed estranei ad un sistema che si era formato sulla base del diritto ispanico: cfr. D. Evenson, *Law and Society in Contemporary Cuba*, London, 2003. Sui caratteri della Costituzione socialista, cfr. J. Peraza Chapeau, *El derecho constitucional y la Constitución*, in L. Pérez Hernández, M. Priero Valdés (coord.), *Tomos de derecho constitucional cubano*, La Habana, 2000, 11 ss.

<sup>63</sup> In questo senso, si veda quanto affermato nelle premesse al suo studio da G. Crepaldi, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, Torino, 2015, in part. 1 ss., ove viene poi ricostruita nel dettaglio l'evoluzione storica del costituzionalismo cubano, sino alle più recenti vicende.

<sup>64</sup> Si veda G. Rolla, *La concepción de los derechos fundamentales en el constitucionalismo latinoamericano*, in *Ponencia desarrolladas*, Arequipa, 2005, 37 ss.; Id., *Técnicas de garantías y cláusulas de interpretación de los derechos fundamentales. Consideraciones sobre las Constituciones de América latina e de la Unión europea*, in D. Valadese, M. Carbonell (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo*, México, 2006, 41 ss.

<sup>65</sup> Si segnala, anche per i più completi riferimenti bibliografici, G. Rolla, *Diritti autonomie giustizia costituzionale. Scritti di diritto pubblico comparato*, Napoli, 2015, in part. 291 ss. Sulle transizioni costituzionali e sui processi di democratizzazione e di procedure costituzionali *pactadas*, E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, Milano, 2002.

<sup>66</sup> Così F. Biagi, S. Pennicino, *Indipendenza e terzietà del controllo: tribunali e commissioni elettorali*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 145.

<sup>67</sup> La dottrina ha parlato della «Nueva América Latina de la década de 1990»: così F. Panizza, *La marea rosa*, in M. Alcántara Sáez y Fátima García Díez (eds.), *Elecciones y política en América Latina*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, 15, in part. 17.

<sup>68</sup> Sia sufficiente il richiamo al caso del Venezuela, ove lo sviluppo in senso autoritario del

In questo contesto, è inevitabile che la vicinanza geografica di Cuba con i paesi latino-americani abbia favorito influenze (anche) giuridiche e trapianti di istituti, come d'altronde risulta dalla volontà, emergente dalla nuova Costituzione cubana, di dare rango costituzionale ad un'autorità elettorale permanente (il *Consejo Electoral Nacional*), deputata a regolamentare, organizzare, gestire i procedimenti elettorali e di partecipazione democratica, oltre che a risolvere le eventuali controversie in materia.

Nella nuova Carta costituzionale di Cuba, a differenza di alcune Costituzioni del continente latino-americano, non si fa espresso riferimento al Potere elettorale, quale “quarto potere” dello Stato. Tuttavia, se ci si distacca dalle mere formule precettive verbalizzate nella Costituzione e si considerano la sistematicità e l'organicità con cui il *Consejo Electoral Nacional* viene disciplinato a livello costituzionale, si può effettivamente pensare che si avesse ben in mente la nozione di Potere elettorale teorizzata due secoli fa da Simón Bolívar.

Viene, infatti, conferito rango costituzionale ad un organo che «svolge funzioni pubbliche che, in ragione della specializzazione e dell'importanza [...] richiedono un'autonomia che [...] collochi in orbite proprie»<sup>69</sup>.

Inoltre, mentre prima dell'avvento della nuova Costituzione, gli organi elettorali erano previsti solo a livello legislativo<sup>70</sup>, ora il cambiamento è evidente e se è vero che «uno dei requisiti indispensabili perché si possa affermare di essere in presenza di un potere dello Stato consiste nella sua previsione a livello costituzionale»<sup>71</sup>, si può concludere che quantomeno l'*idea* di Potere elettorale sia ben presente nel testo costituzionale cubano.

Un “passo in avanti”, dunque, importante, testimoniato anche dalla codificazione – all'art. 80 della nuova Costituzione – del diritto dei cittadini cubani a partecipare alla conformazione, all'esercizio e al controllo del potere dello Stato, attraverso varie forme partecipative quali il diritto di voto, l'iniziativa popolare legislativa e costituzionale, le consultazioni popolari, i *referendum* e i plebisciti, oltre all'istituto della revoca del mandato degli eletti<sup>72</sup>.

Nondimeno, il nuovo testo costituzionale – com'era, peraltro, la Costituzione socialista del 1976, anche a seguito delle riforme successive – appare ricco di

---

presidenzialismo ha condizionato fortemente il concreto funzionamento degli istituti della democrazia sia diretta che partecipativa, utilizzati come canali di mobilitazione politica delle masse guidate dal Presidente della Repubblica, più che come effettivi strumenti di intervento degli eletti nei processi decisionali: C.T. Nasi, *Il Referendum nella Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela*, cit., in part. 1772.

<sup>69</sup> Testualmente gli Autori si riferiscono agli organi elettorali come «órganos del Estado, no necesariamente englobados dentro del Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, que cumplen funciones públicas que, por la necesidad de especialización y por la relevancia que van adquiriendo, requieren de una autonomía que los coloca en órbitas propias»: così C. Astudillo Reyes, L. Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Mexico, 2010, in part. 4.

<sup>70</sup> Si allude, in particolare, alla *Ley Electoral* No. 72/1994, già più volte richiamata.

<sup>71</sup> In questo senso, F. Biagi, *Da Montesquieu a Bolívar: un quarto potere? I sistemi di contenziamento elettorale in America Latina*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 160.

<sup>72</sup> Sui diritti politico-elettorali, come introdotti dalla nuova Costituzione, si rinvia in ogni caso al contributo di G. Milani.

affermazioni cariche di significato ideologico e, per questo, poco idonee ad una applicazione diretta: si tratta, in alcuni casi, di affermazioni generiche e di principio che necessitano dell'intermediazione legislativa o di altre fonti del diritto per potersi tradurre in regole concrete applicabili<sup>73</sup>.

Non può essere infine ignorata la differenza che intercorre tra quegli ordinamenti che hanno adottato modelli basati su «sistemas pluripartidistas en las que los partidos luchan entre sí para lograr acceder al gobierno o tener mayoría en los órganos legislativos» e nei quali «el rol de la autoridad electoral es determinante» ed il sistema elettorale cubano, il quale non è stato «diseñado para elegir entre diferentes opciones» o «diferentes visiones de cómo se entiende el país»<sup>74</sup>.

Ciò porta inevitabilmente ad interrogarsi sul ruolo che assumerà il nuovo *Consejo Electoral Nacional*, in un contesto costituzionale sì mutato, ma in un sistema politico che continua a non contemplare il pluripartitismo, né forme di alternanza al potere.

---

<sup>73</sup> Ciò peraltro è avvenuto per la materia della giustizia elettorale, per la prima volta consacrata in un testo costituzionale e le cui novità sono state recepite dalla *Ley Electoral* 13 luglio 2019, n. 127, pubblicata nella «Gaceta Oficial No. 60 Ordinaria de 19 de agosto de 2019».

<sup>74</sup> Per queste riflessioni, cfr. M. Fernández Pérez, *El nuevo Consejo Electoral Nacional en Cuba. ¿ Quiénes son y qué hacen ?*, in *oncubanews.com.*: «el modelo electoral cubano no está diseñado para elegir entre diferentes opciones, no hay oportunidad de presentar diferentes visiones de cómo se entiende el país, incluso para los que lo siguen pensado en clave socialista, pero que no comparten muchas de las visiones y políticas impulsadas desde el Estado y el Partido. De la forma en que está diseñado el sistema electoral cubano, la posibilidad de conflictos o reclamaciones de importancia es mínimo».