



Brevi riflessioni a proposito di forma di Stato, tipo di Stato e forma di governo in America Latina a partire dal volume “*Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*” a cura di Silvia Bagni e Serena Baldin.

di Rosa Iannaccone*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Verso una nuova forma di Stato? – 3. Il tipo di Stato: la necessità di una nuova classificazione. – 4. Tracciando un modello della forma di governo presidenziale latinoamericana. – 5. A mo’ di conclusione: uno sguardo all’America Latina.

1. Premessa

Nonostante non vi sia un criterio unico o una convenzione universalmente accettata per definire l’espressione “America Latina”¹, è innegabile, che a partire dalla Conquista e dall’evangelizzazione del “Nuovo mondo” vi siano delle profonde radici comuni nella storia e nel diritto di questi territori. Quest’ultimo, infatti, si origina dalle *Siete Partidas*, il diritto romano riscritto e riveduto a partire dal 1256 a cui si affiancarono la *Nueva Recopilación de las Leyes de Castilla* del 1567. Il diritto di questi territori, però, si origina anche dal diritto pensato specificamente per le nuove terre ovvero le *Leyes de Indias* in cui emerge ufficialmente il problema della natura giuridica e della legittimità dell’acquisizione dei territori del Nuovo Mondo da parte della Corona di Castiglia e d’Aragona, così come il problema della natura giuridica degli “indios”. In Brasile, invece, furono vigenti le raccolte di atti normativi regi portoghesi, che rimasero in vigore fino all’indipendenza nel 1823.

Negli ultimi decenni, a fianco agli elementi caratteristici del sistema di *civil law*, entro il quale si è soventemente ritenuto assorbito il diritto latinoamericano, sono via via emerse peculiarità specifiche ed è stato sottolineato come l’unità sistematica dei codici civili, il rinvio ai principi generali del diritto, la centralità della persona nel diritto civile, il ruolo dei singoli formanti, e ancor

* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza, Università di Roma e in Ciencias Jurídicas dell’Università di Granada

¹ Vedasi L. PEGORARO, *Comparare l’America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021, 3 e ss.

prima il ruolo dei giuristi nello sviluppo del sistema rappresentino elementi cruciali nell'identificazione del diritto latinoamericano².

Nell'area geografica che va dal Rio Bravo, al nord, fino al Cabo de Hornos alla fine della Patagonia, identificata con l'espressione "America latina" o *Latinoamérica*, i Paesi che vi sono compresi condividono alcuni tratti comuni preservando ognuno la propria identità. La maggior parte di queste caratteristiche si sono appunto affermate nell'epoca coloniale e nei decenni successivi all'indipendenza e si sono consolidate nel tempo, convertendosi in "elementos aglutinadores tradicionales", ai quali si sono aggiunti quelli "de nuevo cuño"³.

Proprio a partire dai tratti comuni degli ordinamenti latinoamericani e dal loro sviluppo prende avvio il lavoro che segue, in cui si cercherà di tracciare modelli, linee di tendenza e elementi innovatori a partire dal volume "*Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*" a cura di Silvia Bagni e Serena Baldin. La lettura e lo studio del testo, infatti, generano numerosi spunti di riflessione, ognuno dei quali meriterebbe un approfondimento e un'analisi di tale entità che non potranno essere compiuti in queste pagine. Ci si limiterà, quindi, a formulare alcune brevi osservazioni a proposito solo di alcuni dei "fatti giuridici" trattati nel volume, ovvero la forma e i tipi di Stato e la forma di governo, partendo proprio dalle considerazioni contenute nello stesso.

2. Verso una nuova forma di Stato?

Come già detto, il volume si pone l'obiettivo di indagare i fatti giuridici latinoamericani e il primo preso in analisi, seguendo un ordine noto a tutti i comparatisti, è la forma di Stato. Silvia Bagni nel trattare questo argomento fondamentale, per il lettore, e fondante, con riferimento agli ordinamenti coinvolti, oltre a tracciarne l'evoluzione nel subcontinente in analisi, si sofferma su elementi quali il *caudillismo*; la questione indigena; la forma di Stato autocratica, che ha caratterizzato molti dei paesi dell'area per periodi più o meno lunghi; la tipica forma di Stato cubana evidenziando le peculiarità di quella che la dottrina, soventemente, definisce uno degli ultimi esempi della forma di Stato socialista. L'Autrice, infine, tratta un aspetto che si ritiene particolarmente interessante e sul quale si centerà questo paragrafo. Già in altri testi⁴ Bagni ha rilevato come il *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, e in particolare quello andino, introduca elementi innovativi nella teoria delle forme di Stato, legati principalmente al ruolo da protagonista svolto dalle comunità indigene nel dibattito politico, che ha portato al riconoscimento non solo della loro soggettività – attraverso il concetto di Stato plurinazionale, al principio di

² Cfr. S. LANNI, *Latinoamérica. diritto, sistema e tradizione di una Patria Grande*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 21 e ss.

³ Cfr. G. PAVANI, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 64-65. L'espressione in virgolettato riportate dall'Autrice sono di J. CARPIZO, *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 114/2005

⁴ In particolare, S. BAGNI, *Dallo stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizioni nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto, Bologna, 2013 e S. BAGNI, *Lo Stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria*, in S. BAGNI, G. A. FIGUEROA MEJÍA, G. PAVANI (a cura di), *Las ciencias del derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, tomo II, Città del Messico, Tirant lo Blanch, 2017.

interculturalità e al pluralismo giuridico –, ma anche della loro cosmovisione, caratterizzata dalla concezione che l'uomo non è al centro del creato, ma parte di un Tutto che lo include e da cui dipende la sua sopravvivenza. Ciò, oltre ad aver prodotto il riconoscimento dei diritti collettivi dei popoli originari, ha favorito una svolta ecocentrica nel diritto, con la proclamazione della Natura come un soggetto di diritti, e la riscoperta dei valori di condivisione di una vita comunitaria. L'Autrice teorizza così il *Caring State*, da cui deriva l'assunzione di specifici doveri e obbligazioni di giustizia ambientale e sociale nei confronti dei membri della comunità. Si tratta, quindi, di una forma di Stato che supererebbe il *Welfare State* di origine borghese, portandolo a compimento, confermandone le conquiste e reinterpretando uno dei suoi principi di base ovvero quello di autonomia. Questa forma di Stato adotta il paradigma interculturale, fondato sulla pratica del dialogo tra pari, sul riconoscimento del pluralismo giuridico egualitario e sull'interlegalità. Inoltre, il principio di fraternità prevale su quello di solidarietà, giustificando il concetto di cittadinanza universale⁵.

In America Latina, a partire dai processi di indipendenza, il costituzionalismo è stato un meccanismo di incorporazione di modelli stranieri. Dopo la lunga notte delle dittature militari, le *élites* che diressero i nuovi processi costituenti, adottarono il costituzionalismo dello Stato sociale di tradizione europea, con alcuni elementi del modello costituzionale nordamericano – soprattutto il sistema presidenziale. Questa importazione era destinata al fallimento, tra le altre cose, perché il disegno costituzionale non fu accompagnato da un patto sociale di redistribuzione della ricchezza, come era avvenuto invece in Europa. La frustrazione che ciò ha prodotto nel subcontinente è stato il seme che ha portato all'inizio di una risposta costituzionale autoctona⁶: una nuova ondata di costituzionalismo, definito, da parte della dottrina, *nuevo constitucionalismo latinoamericano* (NCL), un costituzionalismo “senza genitori”⁷, iniziato con l'avvio del processo costituente colombiano (1990-1991), maturato con il processo costituente ecuadoriano del 1998 e perfezionatosi con l'approvazione, tramite referendum di ratifica popolare, dei testi costituzionali di Ecuador e Bolivia⁸.

Le differenze tra questo costituzionalismo e quello liberale risiedono fondamentalmente nel diverso contenuto che queste due correnti danno ai costrutti di nazione, diritti (individuali, sociali e politici) e cittadinanza e nelle differenti modalità di concepire e progettare il governo democratico. In termini epistemologici, e in opposizione al costituzionalismo liberale, i cambiamenti attuati nelle Costituzioni del NCL si sviluppano a partire da una filosofia e un'ideologia diversa, che non identifica come centro del suo universo normativo la sagoma di un individuo ideale, nominalmente uguale per capacità a tutti gli altri individui con i quali forma una mitica e omogenea “nazione”, ma piuttosto ad una società variegata, che appare evidente quando si guarda alla realtà latinoamericana: una pluralità o multinazione di comunità diverse che, nel

⁵ Cfr. S. BAGNI, *Le forme di Stato in America Latina*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 52 e ss.

⁶ Cfr. R. VICIANO PASTOR, *Presentación*, in R. VICIANO PASTOR (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, 9.

⁷ Cfr. R. VICIANO PASTOR, R. MANRÍNEZ, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Corte Constitucional del Ecuador, 2010, 20 e ss.

⁸ Cfr. P. SALAZAR UGART, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. GONZÁLEZ PÉREZ, D. VALADÉS, *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Città del Messico, UNAM, 2013, 354-355

loro sforzo storico di coesistere e costruire uno Stato di diritto e giustizia, non sono state dotate dal costituzionalismo liberale degli strumenti giuridici adeguati⁹.

Sono molte le caratteristiche innovatrici dei testi di questo “costituzionalismo”, solo per citarne alcune: l’originalità del contenuto; l’ampiezza; la complessità, derivante da elementi tecnicamente complessi ma formulati con un linguaggio accessibile; la rigidità, caratterizzata dalla sostituzione della revisione costituzionale con il potere costituente popolare; la previsione di estesi cataloghi dei diritti con una chiara indicazione dei soggetti considerati deboli – bambini, anziani, disabili – e dei gruppi emarginati come le donne, i popoli indigeni e gli afrodiscendenti¹⁰; il rafforzamento della giustizia costituzionale; un differente tipo di economia da attuare volto a rispondere alle esigenze di uguaglianza sociale ed economica; e la previsione di molteplici dispositivi¹¹ volti a promuovere la democrazia diretta e partecipativa¹².

Come già detto, uno degli aspetti più importanti di queste nuove Costituzioni è la presenza di lunghi cataloghi di diritti¹³, che ne prevedono una nuova classificazione, superando quella tradizionale generazionale e proponendo un nuovo modello di Stato in cui tutti i diritti riconosciuti nel testo costituzionale sono direttamente applicabili e giustiziabili. Pertanto, sono tutti diritti fondamentali¹⁴. Questo ampio catalogo ha il suo nucleo nel concetto di dignità umana, in tutte le sue sfaccettature, e la lotta per la sua affermazione ha avuto a che fare con la fondazione e la trasformazione dei diritti esistenti e con l’elaborazione e la rivendicazione di nuovi, che

⁹ Cfr. J. DONIUSH, S. INÉS, *El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del derecho constitucional latinoamericano*, Buenos Aires, Clasco, 2013, 23-24.

¹⁰ A differenza del costituzionalismo classico, che si limita a stabilire i diritti in modo generico e, a seconda dei casi, non si preoccupa della loro individualizzazione o collettivizzazione, nei testi del NCL è presente l’identificazione dei gruppi deboli e un’ampia interpretazione dei beneficiari dei diritti. R. VICIANO PASTOR, R. MARTÍNEZ, *Presentación...*, cit., 35.

La *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia* – oltre a fare riferimento ai diritti economici, alla tutela dell’ambiente (artt. 33 e 34), alla salute e alla sicurezza sociale (artt. 35-45), al lavoro (art. 46-55), alla proprietà (artt. 56 e 57), all’educazione (artt. 77-90) e ai diritti, sessuali e riproduttivi (art. 66) – prevede i diritti dei gruppi sociali (bambini, adolescenti, giovani) (artt. 58-61), delle famiglie (artt. 62-66), degli anziani (artt. 67-69), delle persone con disabilità (artt. 70-72), di quella private della libertà (artt. 73 e 74), dei popoli indigeni (artt. 30-32), degli utenti e consumatori (artt. 75 e 76). Anche la Costituzione Politica colombiana (CPC) prevede una lunga lista di diritti: diritti fondamentali (Titolo II, capitolo 1); diritti sociali, economici e culturali (Titolo II, capitolo 2); diritti collettivi e ambientali (Titolo II, capitolo 3); diritti degli abitanti e del territorio (Titolo III); diritti di partecipazione democratica e dei partiti politici (Titolo IV). Infine, la lunga sezione dedicata ai diritti (Titolo II) della Costituzione ecuadoriana comprende – oltre ai diritti del “*buen vivir*” (diritto all’acqua, all’alimentazione, ad un ambiente sano, alla comunicazione e all’informazione, alla cultura e alla scienza, all’educazione, alla casa, alla salute) (Capitolo 2) e a quelli relativi al lavoro e alla sicurezza sociale – i diritti delle persone e dei gruppi di attenzione prioritaria (adulti, anziani, giovani, donne incinte, bambini, adolescenti, disabili, malati gravi, persone private della libertà, utenti e consumatori) (Capitolo 3); e i diritti di comunità, popoli e nazionalità (Capitolo 4). Cfr. R. GARGARELLA, C. COURTIS, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano...*, cit., 31-32.

¹¹ Nei testi del nuovo costituzionalismo latinoamericano, infatti, sono stati sanciti nuovi diritti politici che si traducono nella previsione di strumenti di democrazia diretta, semi-diretta e perfino comunitaria. I più comuni sono: l’iniziativa legislativa e di riforma costituzionale; il referendum e il plebiscito; il potere di veto e di abrogazione popolare; la revoca del mandato dei rappresentanti e la loro responsabilità obbligatoria. Cfr. C. M. VILABELLA ARMENGOL, *Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, n. 25/2010, 67 e ss.

¹² Cfr. R. VICIANO PASTOR, R. MARTÍNEZ, *Presentación...*, cit., 13 e ss.

¹³ Cfr. R. GARGARELLA, C. COURTIS, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago del Chile, Naciones Unidas, Cepal, Asdi, 2009, 31.

¹⁴ Cfr. A. R. SOTILLO ANTEZANA, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Ciencia y Cultura*, n. 35/ 2015, 178.

L’uguaglianza gerarchica, invece, è sancita, nello specifico, negli articoli 13, 86 e 89 della Costituzione colombiana; 19 e 27 di quella venezuelana; 6 e 11 della legge fondamentale ecuadoriana; e 9, 13 e 109 del testo costituzionale boliviano. Cfr. *Idem*.

tutelassero necessità individuali e collettive altrettanto nuove¹⁵. Negli ordinamenti considerati, i diritti si dividono in *individuales*, *pluriindividuales* e *transindividuales*. I primi, denominati anche diritti di libertà, riconoscono, appunto, le diverse libertà dell'individuo e il rispetto della vita e della dignità umana. I diritti *pluriindividuales*, invece, sono i diritti sociali ed economici, che richiedono allo Stato di svolgere diverse attività per assicurare lo sviluppo integrale e il benessere dell'individuo. Infine, vi sono i cosiddetti diritti *transindividuales*, che sono collettivi e diffusi. Viene riconosciuto che le collettività hanno diritti inerenti alla loro natura – si tratta, infatti, dei diritti dei popoli indigeni¹⁶, – e la loro violazione contravviene il principio di autodeterminazione¹⁷. Facendo riferimento alle Costituzioni ecuadoriana e boliviana – e quindi proprio al *nuevo constitucionalismo andino* a cui fa riferimento Bagni –, queste hanno, tra l'altro, assorbito i precetti della “Dichiarazione dei Popoli Indigeni”, adottata dalle Nazioni Unite nel 2007, che ha precisato i diritti individuali e collettivi di queste comunità, stabilendo norme minime – su questioni quali l'identità culturale, l'istruzione, l'occupazione e la lingua – e, al contempo, ha garantito il loro diritto alla diversità. La Costituzione boliviana sancisce uno Stato plurinazionale, affermando i principi del pluralismo in tutti gli ambiti (art. 1); considera le lingue delle minoranze etniche come lingue ufficiali e ordina ad ogni governo dipartimentale di comunicare in almeno due lingue (art. 5); definisce come principi morali fondamentali quelli relativi al “buen vivir” (art. 8); include, all'interno della forma di governo, quella definita comunitariamente dalle nazioni e dai popoli indigeni (art. 11); considera, tra i diritti fondamentali, quelli relativi all'autodeterminazione dei popoli e alla conservazione dell'ambiente e del patrimonio culturale (Titolo II); si impegna a “decolonizzare” l'educazione (art. 78); riconosce i territori contadini indigeni originari (art. 272) e ne organizza la giurisdizione (art. 190); tutela le forme di organizzazione comunitaria, determinando l'obbligo dello Stato a controllare i settori strategici dell'economia (art. 307) e affermando la proprietà popolare delle risorse naturali (art. 348). Anche la legge fondamentale ecuadoriana mostra importanti progressi in quest'ambito, in particolare riconosce l'identità interculturale e plurinazionale dell'Ecuador (art. 1); sancisce il diritto dei popoli indigeni ad utilizzare la propria lingua (art. 2). Prevede, inoltre, una varietà di diritti collettivi delle popolazioni originarie, tra i quali il diritto a mantenere il possesso delle terre e dei territori ancestrali; a partecipare all'uso, al godimento, all'amministrazione e alla conservazione delle risorse naturali

¹⁵ Cfr. J. MÉNDEZ, D. CUTIE, *La participación popular y los derechos. Fundamentos y contenidos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 226-227.

¹⁶ Dal punto di vista della visione ufficiale dello Stato e della legge, i diritti di questi popoli e comunità sono stati visti come estranei o contrari alla forma istituzionale del modello repubblicano. Il carattere omogeneo della nazione ha finito per escludere ed annullare la diversità dei popoli e delle comunità indigene. Cfr. G. GONZALES MANTILLA, *Notas Sobre el futuro de los derechos fundamentales en América Latina*, in M. LABANCA CORRÊA DE ARAÚJO, R. ROMBOLI (a cura di), *Il futuro dei diritti fondamentali*, Pisa University Press, Tirant lo Blanch, 2020, 191-193. Negli ultimi due decenni, però, l'America Latina è stata attraversata da un movimento costituzionale di riconoscimento dei popoli indigeni che ha riguardato, oltre i paesi del NCL, Nicaragua, Colombia, Paraguay, Perù, Messico, Brasile, Guatemala e Panama, nelle cui Costituzioni è stato introdotto il diritto all'identità etnica e culturale. Cfr. X. A. CUJABANTE VILLAMIL, *Los pueblos indígenas en el marco del constitucionalismo latinoamericano*, in *Revista Análisis Internacional*, n. 1/2014, 212.

In questo contesto, il *nuevo constitucionalismo latinoamericano* è stato caratterizzato da un elemento innovativo e peculiare che conferisce tutta un'altra centralità alla “questione indigena”. Infatti, la componente indigena ha per la prima volta fatto ingresso nei processi costituenti, e lo ha fatto rivendicando un ruolo paritario rispetto agli altri gruppi, per cui la tradizione ctonia è necessariamente penetrata nella scrittura del testo costituzionale e nella selezione dei suoi contenuti. Cfr. A. MASTROMARINO, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Dpce*, n. 2/2020, 338.

¹⁷ Cfr. A. R. SOTILLO ANTEZANA, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales...*, cit., 179.

rinnovabile che si trovano nelle loro terre; e alla consultazione libera, preventiva e informata su piani e programmi di prospezione, sfruttamento e commercializzazione delle risorse non rinnovabili (art 51); prevede la proprietà collettiva della terra (art. 60); gli riconosce il diritto ad esercitare funzioni giurisdizionali, sulla base delle loro tradizioni ancestrali e della loro legge (art, 171); e definisce regimi speciali per l'organizzazione del territorio¹⁸.

L'importanza dell'elemento dei diritti è evidente anche dall'analisi realizzata da Garagarella a proposito del NCL. Questi, infatti, nonostante affermi che piuttosto che di una nuova fase del costituzionalismo dovrebbe parlarsi di un rafforzamento di alcune caratteristiche già presenti nel quadro costituzionale latinoamericano, riconosce come caratteristica fondamentale delle più recenti riforme avvenute in America Latina le novità introdotte nelle dichiarazioni dei diritti, che mirano a rimediare a tre grandi "carenze" storiche del costituzionalismo regionale: la mancata tutela dei "*postergados entre los postergados*" ("i lasciati indietro tra i lasciati indietro"), vale a dire le comunità indigene; il disinteresse per i diritti umani; e l'incapacità di garantire e far rispettare i diritti politici della maggioranza della popolazione, favorendo così la "cittadinanza attiva".

Come già evidenziato, gli impegni sociali assunti dal costituzionalismo dall'inizio del XX secolo vengono estesi per raggiungere settori – principalmente i gruppi indigeni e le donne – e questioni – ossia i diritti di "terza generazione" – che non erano stati previsti dalla prima "ondata sociale" del costituzionalismo regionale. In questo modo, da una parte, coloro che non erano stati riconosciuti, quando le porte erano state aperte alla classe operaia, sono stati tutelati nelle Costituzioni, che hanno acquisito un profilo "multiculturale" e hanno previsto l'attuazione di misure di discriminazione positiva¹⁹. Dall'altra, è riduttivo sostenere che sono stati semplicemente implementati i cd. diritti di terza generazione, tra i quali i diritti ambientali costituiscono sicuramente una tipologia emblematica, in quanto ci troviamo davanti ad un aspetto che è consustanziale al NCL²⁰. È evidente, infatti, la tendenza a estendere la proprietà dei diritti non solo agli individui ma anche a un ampio insieme di soggetti collettivi e a entità astratte come la "natura". Con la concessione di diritti alla natura, questi documenti costituzionali, rompono con il concetto di diritti soggettivi come rivendicazioni o aspettative, positive o negative, attribuite da una norma giuridica a un soggetto specifico. Mescolando elementi di varie tradizioni teoriche consolidate con complesse correnti di pensiero contemporanee – come l'indigenismo e l'ambientalismo – e con altri movimenti e tradizioni indigene – il culto della *Pacha Mama*; i valori e le tradizioni ancestrali; il *sumak kawsay* in quechua e il *suma qamaña* in aymara, ossia il *buen vivir*

¹⁸ Cfr. R. GARGARELLA, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano y derechos indígenas. Una breve introducción*, in *Boletín Onteakien*, n. 15/2013, 27-28

¹⁹ Cfr. R. GARAGARELLA, *Sobre el "nuevo constitucionalismo latinoamericano"*, cit., 115.

²⁰ Cfr. A. MASTROMARINO, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano.*, cit., 337.

nella versione castigliana²¹ –, il NCL produce documenti costituzionali eterodossi che, per il loro linguaggio e contenuto, sono aperti alle più diverse interpretazioni²².

Come è noto, il riconoscimento dei diritti fondamentali è una delle caratteristiche principali delle Costituzioni e, nel corso della storia, il costituzionalismo ha elaborato nuove formule affinché i cittadini potessero esercitarli²³. Proprio l'evoluzione del catalogo dei diritti e degli strumenti predisposti alla loro tutela è uno degli elementi che ha segnato il passaggio da una forma di Stato all'altra. Il NCL, in particolare con le Costituzioni ecuadoriana e boliviana, offre una nuova visione dei diritti e delle loro garanzie, proponendo un cambiamento paradigmatico, illustrato, nei suoi elementi essenziali, nella breve analisi fin qui realizzata. Tuttavia, sarà necessario verificare che non ci sia una sostanziale differenza tra il mandato costituzionale e la realtà²⁴. Anche se è impossibile non riconoscere i progressi presenti nel costituzionalismo europeo, soprattutto a partire dal XX secolo, è in America Latina che hanno avuto luogo gli ultimi tentativi di realizzazione pratica di quel modello, attraverso Assemblee costituenti, pienamente democratiche, che hanno tradotto in Costituzioni la volontà rivoluzionaria dei popoli²⁵.

Quanto sostenuto fino a questo momento pone l'interrogativo del se si possa parlare dell'affermazione di una nuova forma di Stato. Ferrajoli, facendo riferimento ai due modelli di Stato di Diritto – il “modello *paleo-iuspositivista*” dello Stato legislativo di Diritto (o Stato legale) e il “modello *neo-iuspositivista*” dello Stato costituzionale di Diritto (o Stato costituzionale) – si chiede se le condizioni critiche attuali – che si manifestano nel collasso della capacità regolatrice della legge e nella perdita di unità e coerenza delle fonti del diritto – non stiano portando ad un terzo modello ampliato di Stato di Diritto²⁶, quello che Silvia Bagni ha definito “*Caring State*” quale forma di Stato a sé stante, caratterizzata dall'incorporazione di valori comunitari tradizionali nelle Costituzioni e nei programmi politici²⁷. Inoltre, i due paesi andini sollecitano anche un'ulteriore proposta classificatoria, quella dello Stato interculturale. Le cui caratteristiche principali si colgono nell'incorporazione negli ordinamenti di alcuni valori delle comunità indigene; nell'applicazione pratica dell'interculturalità nelle istituzioni, mediante le politiche attive del

²¹ Il termine *buen vivir* non può essere accostato all'idea occidentale di benessere. Letteralmente l'espressione *suma qamaña* indica anima buona o vita degna, mentre *sumak kawsay* si traduce con esistenza bella. Con una perifrasi, l'idea sottesa è l'equilibrio fra ragione, sentimenti e istinti per vivere appieno l'esistenza. Cfr. S. BALDIN, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 143/2015, 483 e ss.

Buen vivir, in una dimensione lata, indica la vita in armonia con la collettività e la natura, dove la sfera privata e quelle comunitaria, e la sfera materiale e quella spirituale, sono interdipendenti. Nel sistema di pensiero andino il benessere è possibile solo all'interno della comunità e nel rispetto della *Pacha Mama* e, mentre l'idea di sviluppo rappresenta la modalità occidentale per una vita buona, che comprende il vivere meglio, il *buen vivir* contempla l'esistenza armoniosa e designa il rapporto tra natura e società in termini di processo evolutivo, in cui entrambe interagiscono nel tempo e non è possibile comprendere l'una senza l'altra, essendo integrate. Si prende così atto che gli ecosistemi e le comunità naturali non sono delle merci, oggetti di cui si può disporre a proprio piacimento, bensì entità con un autonomo diritto di esistere e di prosperare. La natura è qui intesa come il *tertium* necessario, oltre al binomio libertà-autorità, della dialettica costituzionale per garantire la sopravvivenza umana. Cfr. S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, 68 e ss.

²² Cfr. P. SALAZAR UGART, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano...*, cit., 358.

²³ Cfr. A. R. SOTILLO ANTEZANA, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Ciencia y Cultura*, n. 35/ 2015, 163.

²⁴ Cfr. C. STORINI, *Derechos y garantías...*, cit., 660-661.

²⁵ Cfr. R. VICIANO PASTOR, *Presentación*, cit., 16.

²⁶ Cfr. L. FERRAJOLI, *Pasado y futuro del Estado de derecho*, in M. Carbonell, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, 18-19.

²⁷ Cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 68-69.

governo; e nella diversità culturale, assunta a fondamento dello Stato plurinazionale comunitario²⁸.

Le evidenze scientifiche di una nuova forma di Stato, però, sono ancora in potenza e la dottrina ha rilevato l'esistenza di difficoltà legate all'applicazione pratica dei diritti sanciti dal NCL e all'ambiguità teorica e all'imprecisione concettuale e semantica delle nuove Costituzioni, che avrebbero conseguenze negative in termini di certezza giuridica²⁹. Vi sarebbe, infatti, un'"inflazione" di diritti, molti dei quali difficili da soddisfare, ma si ritiene che questo non debba portare a squalificare automaticamente l'operazione di ampliamento realizzata in questi nuovi testi³⁰. Vi sono solide basi per sostenere che, con molta probabilità, in un futuro prossimo si potrà parlare di una nuova forma di Stato e verosimilmente un contributo significativo in tal senso sarà dato dal processo costituente cileno in corso³¹, che seppur con alcune differenze sostanziali rispetto ai suoi predecessori³², rientra a pieno titolo nell'ondata del NCL.

3. *Il tipo di Stato: la necessità di una nuova classificazione*

La successiva questione che si intende affrontare è il "tipo di Stato", trattata nel volume da Giorgia Pavani in "Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione" e Amilcare d'Andrea in "Decentramento, pluralismo, comunità indigena e potere popolare in America Latina tra Stati unitari e Stati federali", anche in questo caso si evidenzierà, in particolare, un aspetto che entrambi gli Autori mettono in rilievo, a partire dal quale si faranno alcune brevi riflessioni. Si tratterà, infatti, principalmente, quanto analizzato nel volume a proposito del processo di decentramento che sta interessando, in modo diverso, alcuni Stati dell'area andina – e in particolare Bolivia ed Ecuador – perché, anche in questo caso, così come per la forma di Stato, è possibile ritenere che si stia profilando una nuova categoria o perlomeno la necessità di interrogarsi circa la possibilità di una nuova classificazione dei tipi di stato, che tenga conto di una diversa articolazione dei rapporti tra centro e periferie, più complessa della semplice dicotomia

²⁸ Cfr. S. BAGNI, *Lo Stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria*, in S. Bagni, G. A. Figueroa Mejía, G. Pavani (a cura di), *Las ciencias del derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, tomo II, Città del Messico, Tirant lo Blanch, 2017, 137 e ss.

²⁹ A tal proposito Gargarella ha elaborato la tesi della dimensione politica delle Costituzioni del NCL, secondo cui questi testi sono il prodotto di gravi crisi politiche, ma le loro norme riflettono anche le richieste storiche dei gruppi emarginati che, una volta costituzionalizzate, pongono le basi per nuove lotte sociali. Da questa prospettiva, le obiezioni all'ambiguità teorica e all'imprecisione concettuale e semantica sarebbero, in una certa misura, compensate nella dimensione politica e, in un certo senso, extra-costituzionale di questa ondata costituente. Il NCL, quindi, sarebbe l'espressione di una tradizione teorica coerente: quella che, contro il costituzionalismo conservatore (elitario in politica, perfezionista in morale) e tenendo le distanze dal costituzionalismo liberale (antistatalista in politica, difensore dei *checks and balances* e neutrale in morale), si ricollega al costituzionalismo radicale (maggioritario in politica, populista in morale). Cfr. P. SALAZAR UGART, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano...*, cit., 367-368.

³⁰ Cfr. R. GARGARELLA, C. COURTIS, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano...*, cit., 32.

³¹ Si consenta il rinvio a R. IANNACCONE, "Borrar todo tu legado será nuestro legado": alle radici del plebiscito cileno del 25 ottobre 2020 e le prospettive future, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1/2021; *La Convención Constituyente cilena: un'importante possibilità per il costituzionalismo contemporaneo*; in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1/2021.

³² In questa sede non sarà possibile soffermarsi su tali elementi, preme però sottolineare che si fa riferimento, in particolare, alle differenze sostanziali tra il processo costituente cileno e gli altri dell'area andina ovvero quelli di Colombia, Ecuador e Bolivia. Si tratta, principalmente, del ruolo leaderistico che il potere esecutivo ha svolto in questi ultimi e dei poteri riconosciuti o autoriconosciuti dalle assemblee costituenti a discapito dei poteri costituiti, soprattutto del potere legislativo.

Stato unitario/Stato composto – nella sua versione regionale e federale –, anche alla luce dei cambiamenti legati alla globalizzazione e alla formazione di nuove realtà intermedie, come le aree metropolitane.

In primo luogo appare opportuno evidenziare che in America Latina le tipologie di rapporti tra centro e periferia adottate dai vari ordinamenti si sono orientate verso il tipo di Stato federale e unitario.

A proposito dei Paesi appartenenti alla prima categoria la dottrina ha sostenuto che il sistema politico non sempre giunge a configurare il federalismo quale freno al potere centrale sia per le clausole che limitano di fatto le competenze della periferia, sia in quanto la prassi democratica è stata uniforme solo nelle ultime decadi. Inoltre, l’“iperpresidenzialismo” latino americano con la sua tradizionale concentrazione del potere nel governo federale e, al suo interno, nel Presidente, insieme alla quasi inesistenza di un vero federalismo fiscale, hanno lasciato pochissima autonomia agli enti territoriali. La dottrina³³ ha fatto riferimento ad un insieme di modelli per descrivere l’evoluzione del federalismo nell’area latinoamericana. In particolare, ha utilizzato la categoria del “federalismo centralizzato” riferendosi al fenomeno della concentrazione di potere nella Federazione. Tale espressione non identifica il processo generalizzato di “accentramento” che interessa, a livello mondiale, praticamente tutti i sistemi federali esistenti, ma un federalismo diverso, nel quale tutti i poteri statali, provinciali o regionali e quelli locali dipendono totalmente dalle decisioni di portata nazionale adottate dal potere centrale. L’idea di Stato federale in America latina non solo si è allontanata dal modello statunitense, ma si è sviluppata in modo diverso in ciascuno dei quattro paesi³⁴ che ne sono caratterizzati, vale a dire Messico, Argentina, Brasile e Venezuela.

Mezzetti, tracciando alcuni spunti ricostruttivi in merito al funzionamento dei sistemi federali latinoamericani, pone in evidenza alcune cause, di diversa natura, che hanno storicamente improntato e tuttora contribuiscono a connotare un’accentuata anomalia di questi sistemi, comparati con i modelli federali tradizionali, e nello specifico con quello nordamericano. Un primo fattore può identificarsi con l’instabilità costituzionale endemica dei sistemi politici latinoamericani. Inoltre, come già detto, la concentrazione del potere esecutivo nelle mani dell’Esecutivo federale e in particolare del Presidente, tradottasi in alcuni casi in forme di “iperpresidenzialismo”, come si vedrà meglio a proposito della forma di governo, si è rivelato un ulteriore fattore capace di incidere negativamente su alcuni dei principi che fungono da assi portanti di ogni sistema federale, e in particolare quello della cooperazione-collaborazione e quello dell’equilibrio fra i poteri. Anche la frequente instaurazione di regime militari o autocratici ha determinato in numerosi ordinamenti una forte concentrazione di potere in sede centrale e a

³³ Vedasi, tra gli altri, J. CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, Messico, UNAM, IJ, 1973; L. LUATTI, *Il federalismo "virtuale" latino-americano*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, n. 1/1999, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistema costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina*, in A. ALFREDO ARISMENDI, J. CABALLERO ORTIZ (a cura di), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Vol. 1, 2003; J. CHAIRES ZARAGOZA, *El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica*, in *Revista Via Iuris*, n. 23/2017

³⁴ Cfr. G. PAVANI, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 71 e ss.

scapito degli Stati membri³⁵. La maggior parte dei Paesi latinoamericani, infatti, sono stati caratterizzati da governi centralizzati, di origine sia civile che militare, tanto che il potere economico e politico ha avuto la tendenza a concentrarsi nelle mani di piccole *élite* situate nelle capitali della regione³⁶ e ciò ha portato a un forte primato delle istituzioni federali e quindi della città principale che le ospitava. Dalla fine del XX secolo, però, si è sviluppato nella maggior parte di questi paesi un processo di democratizzazione caratterizzato da un'incipiente divisione dei poteri, che è avvenuto in parallelo con il decentramento del governo nazionale per rafforzare i governi locali³⁷.

Ritornando ai fattori che hanno minato alle sue basi il fisiologico funzionamento dei sistemi federali, si è rivelata di non secondaria importanza la struttura del sistema partico e in particolare l'assenza di partiti operanti a livello di Stati membri e la sola timida sensibilità dei partiti nazionali nei confronti dell'ispirazione federale dell'ordinamento. Infine, non può essere trascurata l'incidenza di fattori culturali e sociologici che evidenziano la fragilità delle basi socio-politiche che normalmente accompagnano i sistemi federali latinoamericani, svuotati sotto una pluralità di profili di reale consistenza istituzionale e destinati a convertirsi in meri contenitori formali³⁸.

Per quanto riguarda, invece, l'altra categoria tipica degli ordinamenti latinoamericani ovvero gli Stati appartenenti al modello unitario, molti di essi stanno subendo un processo di "trasformazione o riassetto", impossibile da descrivere secondo i canoni utilizzati nei secoli XIX e XX e le classiche tassonomie (formate da criteri esclusivamente giuridici) che ruotano attorno alla contrapposizione stato unitario/stato composto. A seconda della maggiore o minore vicinanza alle caratteristiche basilari del modello napoleonico, si può generare una prima classificazione, affermando che in America latina lo Stato unitario non è un monolite essendone presenti diverse varianti³⁹.

Le soluzioni adottate in Colombia, Paraguay, Uruguay, Perù e parzialmente in Ecuador costituiscono un primo sottoinsieme di riferimento in quanto ordinamenti che riconoscono enti autonomi territoriali di livello immediatamente inferiore a quello centrale dotati, accanto all'autonomia amministrativa e finanziaria, di limitate forme di autonomia politica e normativa. Il secondo sottoinsieme, invece, è costituito dai restanti ordinamenti che hanno optato per un mero decentramento amministrativo e una timida autonomia finanziaria riconosciuti agli enti autonomi territoriali minori⁴⁰.

Come nel precedente paragrafo, anche dal punto di vista dei rapporti centro-periferia, degni di attenzione appaiono i processi costituenti di Ecuador e Bolivia in quanto le Costituzioni che ne sono derivate mostrano come il principio di una società plurale dovrà guidare tutti i processi politici, compreso quello di decentramento. Le previsioni costituzionali di questi ordinamenti

³⁵ Cfr. L. MEZZETTI, *L'America Latina*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 488-489

³⁶ Cfr. L. ROSENBAUM - C. A. RODRÍGUEZ ACOSTA, *Gobierno y gobernabilidad en las áreas metropolitanas de América Latina*, in *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 2005, 1

³⁷ Cfr. S. MORENO PÉREZ, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, in *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública- Documento de Trabajo*, n. 9/2006, 16

³⁸ Cfr. L. MEZZETTI, *L'America Latina*, cit., 488-489

³⁹ Cfr. G. PAVANI, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, cit., 65 e ss.

⁴⁰ Cfr. L. MEZZETTI, *L'America Latina*, cit., 480-481

rappresentano un conflitto semantico in quanto seppur definiscono la forma di stato unitaria, prevedono forme di decentramento. L'articolo 1 della Costituzione boliviana recita che la Bolivia è un *Estado unitario/plurinacional comunitario; unitario/decentralizado y con autonomías*, mentre il corrispondente della norma fondamentale dell'Ecuador lo descrive come un *Estado independiente/unitario/intercultural, plurinacional*, che *se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada*⁴¹. Tale apparente paradosso deriva dal ruolo svolto della comunità indigene, tra gli elementi più significativi dei processi di decentralizzazione, e dalle esigenze di inclusione sociale e di partecipazione alla realizzazione della giustizia sociale. Vi è stato, infatti, il riconoscimento nei testi costituzionali dei diritti delle popolazioni originarie, comprensivi di quello all'autodeterminazione territoriale, e con l'affermazione dello Stato interculturale, si è prodotta una rottura con il modello unitario di integrazione assimilazionista di stampo francese e l'organizzazione territoriale che si è affermata risulta basata sull'asimmetria.

Questo assetto si differenzia totalmente dal processo intrapreso, ad esempio in Europa, che mira a riconoscere i diritti delle minoranze linguistiche o nazionalità preesistenti alla formazione degli Stati Nazionali attraverso realizzazioni pseudo-federaliste costruite sull'esigenza della mera divisione del territorio⁴². Anche per quanto concerne i rapporti centro-periferia di questi Stati, quindi, uno degli elementi più significativi del processo di decentramento che li interessa è il ruolo giocato dalle comunità native. Si tratta di un elemento chiave di contrasto con il paradigma della sovranità classica di origine occidentale-liberale, basato su un concetto di pluralismo/multiculturalismo, di "assimilazione" e non di integrazione. La nuova ondata di costituzionalismo, con il riconoscimento nei testi costituzionali dei diritti delle popolazioni indigene e dei loro territori e l'affermazione dello stato "interculturale", favorisce quindi una rottura con questo paradigma e genera una crisi nelle categorie "classiche" dell'organizzazione dello Stato⁴³.

Quanto succintamente esposto, porta a riflettere più ampiamente sulle classificazioni dei tipi di Stato e sui criteri utilizzati per definirle. La dottrina a proposito del tipo di Stato in America Latina era già andata oltre l'iniziale categoria del federalismo, ragionando da un lato di "neofederalismo" e di "Estados federales unitarios" e, dall'altro, di varie forme di decentramento. Nelle esperienze latinoamericane entrambe le figure, quella unitaria e quella federale, si sono evolute, senza però confondersi: lo Stato unitario che si decentra non va necessariamente incontro alle forme federali e lo Stato federale che si centralizza non tende, in tutti i casi, a confondersi con lo Stato unitario. Infatti, la tendenza all'accentramento negli Stati federali segue traiettorie diverse da quelle che hanno caratterizzato il centralismo degli Stati unitari e le tendenze centrifughe registrate negli Stati Unitari guardano a forme di autonomia diverse da quelle riconosciute agli Stati membri degli Stati federali, puntando sulla garanzia di una partecipazione che avvicini sempre di più i cittadini ai loro territori⁴⁴. È possibile concludere, che nel subcontinente latinoamericano lo Stato federale ha ormai preso le distanze dall'archetipo

⁴¹ Cfr. G. PAVANI, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, cit., 65 e ss.

⁴² Cfr. A. D'ANDREA, *Decentramento, pluralismo, comunità indigena e potere popolare in America Latina tra Stati unitari e Stati federali*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 85

⁴³ Cfr. G. PAVANI, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, cit., 69

⁴⁴ Cfr. *Ibidem*, 74-75

statunitense, così come lo Stato unitario ha preso le distanze dal modello franco-napoleonico. È evidente, inoltre, che gli Stati e i popoli, con le proprie peculiarità storiche, politiche e culturali, dispieghino forme innovative di organizzazione dello Stato, del potere popolare, del decentramento e del pluralismo in relazione alle comunità locali e/o indigene⁴⁵.

Non solo a proposito dell'America Latina, ma a livello generalizzato è possibile che, attualmente, nel tipo di Stato federale si stia verificando un processo di centralizzazione delle funzioni, mentre negli ordinamenti regionali, un'evoluzione centrifuga e fortemente decentralizzante. Pertanto si assisterebbe, piuttosto che ad una netta separazione tra le due categorie, ad un *continuum*⁴⁶. Ha ormai perso significato la discussione teorica sul significato di federalismo e, in particolare, sul rapporto tra federalismo e regionalismo soprattutto se condotta con i parametri della cultura ottocentesca, secondo cui nello Stato federale si risconterebbe l'eredità della sovranità degli Stati membri, mentre il regionalismo altro non sarebbe che una forma di decentramento autarchico⁴⁷. Nel *continuum* tra Stato unitario e Confederazione di Stati esistono una serie di realtà intermedie, che non possono essere distinte le une dalle altre né facendo riferimento al “concetto dogmatico di sovranità come potere originario, assoluto ed illimitato di comando, che sarebbe caratteristico dell'ente Stato”⁴⁸, né in base ai loro elementi essenziali sia a livello sub statale – come la presenza di una Costituzione frutto di autonomia decisionale degli organi rappresentativi della stessa entità e la reale capacità di esprimere autonomamente contenuti organizzativi o di principio – che a livello centrale – ad esempio valutando il coinvolgimento delle entità sub statali nella determinazione dell'indirizzo politico centrale attraverso una Camera rappresentativa delle autonomie⁴⁹. Per di più, i differenti tipi di Stato sono accomunati dagli stessi problemi organizzativi interni, tra i quali quello relativo alla formazione di aree metropolitane, sia negli Stati accentrati che in quelli federali e regionali, assume particolare rilevanza.

Infatti, come si è anticipato all'inizio di questo paragrafo, parlando di ridefinizione di categorie relative al tipo di Stato si ritiene imprescindibile considerare anche il fenomeno delle aree metropolitane, che oltre ad essere comune alla stragrande maggioranza degli ordinamenti – indipendentemente dalla posizione geografica – porta ad interrogarsi sulle modalità di decentramento e di coinvolgimento della popolazione. Particolarmente interessante, a tal proposito, appare quanto disposto dalla Costituzione equadoregna che prevede la creazione di “regimi speciali” per quei territori con specifiche “caratteristiche ambientali, etno-culturali o di popolazione”. All'interno di questa categoria rientrano oltre alle Galapagos, sia i distretti

⁴⁵ Cfr. A. D'ANDREA, *Decentramento, pluralismo, comunità indigena e potere popolare in America Latina tra Stati unitari e Stati federali*, cit., 85

⁴⁶ Cfr. B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2013

⁴⁷ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 25-26.

⁴⁸ Cfr. B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA, *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, 6.

⁴⁹ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 30 e ss.

metropolitani che le “circunscripciones territoriales indígenas” (CTI)⁵⁰, che hanno l’obiettivo di promuovere la costruzione del carattere plurinazionale e pluriculturale dello Stato⁵¹.

Negli ultimi anni, l’intensificarsi della globalizzazione, lo sviluppo delle nuove tecnologie dell’informazione, delle comunicazioni e dei trasporti; di un nuovo modo di circolazione di beni, servizi e persone; i cambiamenti nei processi produttivi; e una nuova fase capitalista di stampo neoliberale hanno contribuito ad instaurare nuove forme di distribuzione e di uso del territorio, ponendo i grandi agglomerati urbani come protagonisti e motori dello sviluppo regionale. Si è sviluppato un processo di metropolizzazione, e i cambiamenti spaziali ad esso associati presentano caratteristiche peculiari che dipendono da fattori storici, geopolitici, economici e culturali, dando origine a diversi modelli di trasformazione delle strutture urbane, ma con alcuni elementi di base in comune⁵². Inoltre, ciò ha implicato una differente gestione della sovranità sia all’interno che all’estero degli Stati nazionali, provocando il loro indebolimento e lo sviluppo di strutture politiche sovrastatali, che hanno comportato una nuova distribuzione delle relazioni mondiali, in cui le regioni e le città si trovano ad affrontare nuove opportunità e sfide.

Tali fenomeni hanno valorizzato l’importanza politica delle regioni e soprattutto delle cosiddette “grandi città” o “sistemi di città”⁵³. Nella realtà del mondo globalizzato, infatti, gli Stati sono oramai troppo piccoli per fare o sopportare la guerra e per fare politiche economiche e finanziarie globali, ma, allo stesso tempo, sono troppo grandi per fornire efficacemente servizi sociali, economici, industriali, meglio a tal fine entità substatuali più piccole. Inoltre, il grande sviluppo della cooperazione regionale, sia infranazionale che trasfrontaliera, dimostra come queste riescano ad aggregarsi trasversalmente con grande facilità per rispondere alle esigenze organizzative relative alle differenti politiche economiche e sociali⁵⁴.

Per quanto concerne l’America Latina, in questo subcontinente, così come per alcune regioni dell’Africa e dell’Asia, il secolo dell’industrializzazione e dell’urbanizzazione è stato il XX – mentre per i Paesi europei e negli Stati Uniti quello precedente –⁵⁵ e il processo di urbanizzazione è stato caratterizzato dalla crescita di grandi città, con comportamenti metropolitani, che hanno trasceso i loro confini amministrativi e incorporato comunità vicine⁵⁶. Inizialmente, il territorio circostante le aree urbane è stato progressivamente occupato senza pianificazione o controllo, portando alla formazione di aree precarie dal punto di vista urbanistico e ambientale, nella maggior parte dei casi occupate da gruppi di persone a basso reddito, che dipendevano dal trasporto pubblico per la loro mobilità. Successivamente, soprattutto a partire dagli anni ‘70, sono

⁵⁰ Cfr. M. APARICIO WILHELMI, *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, in REAF, n. 27/2018, 125-126

⁵¹ Cfr. O. COLPARI, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, in *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n. especial: América Latina, 2011, 8

⁵² Cfr. P. ALMOGUERA SALIENT, T. RÍOS VEGA, *Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década*, X Coloquio Internacional de Geocrítica: *Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008*, in *Scripta Nova*, n. 270/2008; Cfr. P. M. MARTÍNEZ TORO, *La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana*, in *Cuadernos de geografía: Revista Colombiana de Geografía*, n. 2/2016, 84-85

⁵³ Cfr. L. GONZÁLEZ DE ALBA (a cura di), *Desafío metropolitano*, Città del Messico, UNAM, 2014, 32-33.

⁵⁴ Cfr. B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA, *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, cit., 4-5.

⁵⁵ Cfr. A. ARELLANO RÍOS, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, Città del Messico, UNAM, III., 7

⁵⁶ Cfr. S. MORENO PÉREZ, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, in *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública- Documento de Trabajo*, n. 9/2006, 16

sorti quartieri borghesi, spesso in zone isolate, giustificati dalla ricerca di una maggiore sicurezza, che hanno ampliato la segregazione urbana. Dietro questi fenomeni vi sono le enormi disparità sociali ed economiche delle società latinoamericane, così come la debolezza dello Stato e delle istituzioni incaricate dei problemi urbani⁵⁷. Le grandi città dell'America Latina, così come quelle europee e quelle nordamericane, formano conglomerati metropolitani che superano i limiti politici e amministrativi della città centrale. Ma a differenza delle seconde – salvo alcuni casi eccezionali – non contano su una gestione metropolitana istituzionalizzata⁵⁸.

Tenendo in considerazione che ogni singola esperienza è collocata entro un ben definito quadro istituzionale politico-amministrativo, che risponde a precise matrici storiche e a una strutturazione “propria” dei rapporti tra Stato centrale ed enti locali⁵⁹, è possibile affermare che l'organizzazione delle aree metropolitane sia ancora una questione irrisolta, in quasi tutto il mondo, e sono rare le soluzioni che possono essere considerate soddisfacenti. È evidente, altresì, quanto gli strumenti adottati per la gestione di queste nuove “subentità” siano fondamentali nella dinamica dei rapporti tra centro e periferie e nella valutazione relativa alla “democraticità” dello Stato. Dipendendo dal modello di governo metropolitano adottato – i più diffusi sono quello “sovracomunale”⁶⁰ e “intercomunale”⁶¹ – e dalle competenze che gli sono attribuite, le aree metropolitane rappresentano un ulteriore elemento di decentramento o accentrimento dell'azione statale e un'ulteriore possibilità per rispondere alle esigenze di inclusione sociale e di partecipazione. La sfida attuale è quella di costruire strutture democratiche che corrispondano a

⁵⁷ Cfr. AA. VV., *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*, Banco de Desarrollo de América Latina, 2011, 305

⁵⁸ Cfr. A. RODRÍGUEZ, E. OVIEDO, *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*, cit., 21. A partire dagli anni '80, i governi si sono mossi in una certa confusione e tra contraddizioni generalmente irrisolte, come la consapevolezza della necessità metropolitana e la riaffermazione del potere municipale derivante dall'elezione diretta; la richiesta di decentralizzazione e la priorità data alle politiche pubbliche a breve termine, più sostenibili con una gestione centralizzata. D'altra parte, vi è stata la mancanza di integrazione sociale, di un'azione pubblica verso i quartieri, di un'animazione culturale popolare, del miglioramento della qualità della vita e del maggior coinvolgimento dei cittadini allo sviluppo urbano. Queste contraddizioni hanno dato vita a politiche duali e squilibrate, poiché il mercato ha fatto prevalere le politiche di frammentazione del tessuto urbano, il trasporto privato, la terziarizzazione e vi è stata la prevalenza della politica economica sulla politica sociale leggera. Cfr. L. GONZÁLEZ DE ALBA (a cura di), *Desafío metropolitano*, cit., 61-62

⁵⁹ Cfr. P. PICIACCHIA, *Ragionando sui modelli di capitali europee*, in B. CARAVITA (a cura di), *A centocinquanta anni da Roma capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2020, 30

⁶⁰ Rappresenta un'istanza di governo, intermedia tra i governi comunali e il governo statale, che si basa su un processo di centralizzazione del processo decisionale e una struttura amministrativa consolidata. In questo modello, le autorità sono elette direttamente, il governo ha risorse proprie stabilite per legge che può utilizzare autonomamente e le sue competenze sono determinate e distinte da quelle degli altri livelli di governo, superiori o inferiori. Il governo metropolitano sovracomunale è stato caratterizzato fondamentalmente da due processi: annessione e fusione di comuni – ad esempio il *Metro Toronto* – e la creazione di governi metropolitani che coesistono con i governi locali – come avvenuto con il *Greater London Authority*. Cfr. L. A. SALINAS-ARREORTUA, *Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política*, in *Papeles de Población* n. 91/2017, 144-145

⁶¹ Si basa su un'associazione tra i vari livelli di governo – vale a dire municipale, statale e federale – o alcuni di questi, per la gestione metropolitana, ed è basato sul decentramento dell'amministrazione pubblica. Si tratta, pertanto, di un tipo di governo la cui legittimità è indiretta, poiché risiede negli enti membri delle unità territoriali (comuni o delegazioni), che non ha autonomia né finanziaria, in quanto il suo finanziamento è fornito dai comuni membri o attraverso il bilancio statale/federale, né per quanto concerne le proprie competenze, che sono definite dai governi di ogni autorità locale. Il governo metropolitano intercomunale può essere rappresentato da un coordinamento di diversi livelli di governo o dalla formazione di commissioni metropolitane. Cfr. L. A. SALINAS-ARREORTUA, *Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política*, cit., 144-145. Quest'ultima tipologia, basata sull'idea di cooperazione, coincide con un terzo gruppo di proposte e racchiude una grande varietà di schemi intermedi che vanno dalla collaborazione informale – la più semplice – al consolidamento federativo – quello più complesso. Cfr. I. C. KUNZ BOLAÑOS, G. GONZÁLEZ HERRERA, *¿Es posible la gobernanza metropolitana en México?*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n. 235/2019, 470-471

questi nuovi territori trovando formule per favorire la democrazia rappresentativa, completata da strumenti di democrazia deliberativa e partecipativa.

4. *Tracciando un modello della forma di governo presidenziale latinoamericana*

Il terzo e ultimo “fatto giuridico” che si intende analizzare è la forma di governo. Nel volume da cui prende le mosse questa rassegna critica, gli ordinamenti trattati a tal proposito sono Costa Rica e Uruguay da Edmondo Mostacci in “L’altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay” e Argentina e Cile⁶² in “La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile” di Francesco Duranti. A differenza di quanto fatto a proposito della forma e del tipo di Stato, in questo caso si svilupperà una breve, e sicuramente riassuntiva, analisi della forma di governo presidenziale latinoamericana e della sua evoluzione, all’intero della quale, data l’impossibilità di fare riferimento a tutti gli ordinamenti dell’area, si preferirà l’uso come casi paradigmatici di quelli trattati nel volume.

È necessario, in prima istanza, chiarire alcune questioni metodologiche. In primo luogo, per quanto le differenze a livello comparativo possono osservarsi tanto da una prospettiva che privilegia l’assetto costituzionale quanto da un punto di vista più ampio, che prende in considerazione il regime politico nel suo funzionamento effettivo e in relazione ai fattori che interagiscono con l’esercizio del potere – tra i quali il sistema partitico, l’assetto burocratico e l’azione di gruppi di pressione –⁶³, in questo contributo si prediligerà l’analisi del disegno costituzionale. Spesso le caratteristiche della forma di governo, soprattutto per quei paesi caratterizzati da assetti presidenziali e da democrazie instabili o regimi autoritari, sono state sottovalutate conferendo un ruolo centrale a fattori sociali, economici, culturali e politici⁶⁴. Senza negare l’importanza del contesto sociale e degli altri fattori che influenzano le dinamiche della forma di governo, si è deciso di partire dalla constatazione che non solo lo Stato è influenzato dalla società, ma il suo stesso funzionamento dipende, non solo dalle condizioni economiche e sociali, ma anche dal disegno delle istituzioni politiche⁶⁵.

⁶² A proposito di questo ordinamento, così come giustamente lo stesso Duranti riporta, è necessario sottolineare che è in corso un processo costituente che vede la *Convención Constitucional* impegnata nell’elaborazione di una nuova Costituzione, che possa prendere totalmente le distanze da quella redatta dal regime del generale Pinochet. Pertanto, le norme a cui si farà riferimento in questo scritto sono quelle presenti nel testo del 1980, così come risultate dalle numerose riforme che lo hanno interessato, delle quali la più significativa – sia in termini di contenuto che di simbolismo, in quanto è stata eliminata dalla Costituzione la firma del generale – è stata quella del 2005. Si ritiene, date le motivazioni che hanno portato a questo momento fondativo e i lavori fin adesso condotti dalla Convenzione, che la possibile futura Costituzione cilena sarà caratterizzata da un contenuto profondamente diverso da quella attualmente vigente, anche a proposito della forma di governo.

Si consenta, a proposito del processo costituente in corso, il rinvio alla sezione *Cronache dalla Convenzione Costituente cilena* della Rivista *Nomos – Le attualità nel diritto*.

⁶³ Cfr. L. MEZZETTI, *L’America Latina*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 469

⁶⁴ Cfr. 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, Eudeba, 1988, 19-20.

⁶⁵ Cfr. J. G. MARCH – J. P. OLSEN, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, in *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3/1984, 738.

In secondo luogo, appare opportuno delineare fin dal principio il fine che ci si propone con questa analisi. Si intende, infatti, tracciare la prospettiva che la forma di governo presidenziale latinoamericana sia una variante propria dei Paesi di questa sub-regione diversa *ab origine* da quella statunitense e non una mera applicazione deformata del regime presidenziale classico, dovuto all'indebolimento dei poteri del Parlamento e a una ipertrofia dei poteri del Presidente⁶⁶. Si ritiene che quella che è stata considerata un'attuazione degenerativa rispetto al modello originario – variamente definita dagli studiosi come regime presidenzialista, iperpresidenzialismo, *caudillismo*, preponderanza presidenziale, dittatura democratica, monarchia elettiva, cesarismo rappresentativo – in quanto caratterizzata dall'eccessiva serie di prerogative costituzionali e di risorse istituzionali a disposizione dei Presidenti⁶⁷, risponda in realtà ad un certo sviluppo del costituzionalismo, che in America Latina appare nel momento in cui si stabilisce un sistema di separazione dei poteri contemporaneamente alla formazione dello Stato nazionale⁶⁸. Inoltre, è necessario considerare che la statunitense non fu l'unica influenza che ebbe il costituzionalismo latinoamericano, ai suoi inizi, anche se senza dubbio fu la preponderante. Vi furono, infatti, anche quella liberale spagnola proveniente dalla Costituzione di Cadice; il pensiero francese, principalmente le idee di Rousseau, Montesquieu e Sièyes, e quelle delle norme fondamentali del 1791, 1793 e 1795; e indirettamente quella inglese, in particolare le opere di Locke e Blackstone, e in alcuni documenti dell'epoca si afferma che i costituenti ebbero come guida la Costituzione inglese. In termini generali, si può affermare che la Costituzione degli Stati Uniti influenzò l'America Latina nella parte organica e la Costituzione di Cadice nella parte dogmatica e in alcuni aspetti precisi come la nozione di sovranità nazionale, di origine francese, l'incorporazione di garanzie, il sistema di riforme costituzionali, il sistema elettorale indiretto di vari gradi, il monopolio della religione cattolica, l'avallo ministeriale, e un certo grado di decentramento politico proveniente dalle deputazioni provinciali⁶⁹.

Si ritiene, inoltre, che vi siano rilevanti elementi istituzionali, propri di tutte le esperienze latinoamericane e derivanti da comuni dinamiche storiche⁷⁰ e culturali, che impediscono di farla

⁶⁶ Cfr. M. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcellona, Ariel, 1984, 152

⁶⁷ Cfr. F. DURANTI, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 122

⁶⁸ Vedasi sul punto D. NOHLEN, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, in *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, n.74/1991,

⁶⁹ Cfr. J. CARPIZO, *Características esenciales del sistema presidencial y influencias para su instauración en América Latina*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 115/2006, 70

⁷⁰ Valadés evidenzia come per una corretta comprensione del presidenzialismo latinoamericano contemporaneo, sia imprescindibile ed essenziale analizzare le radici del potere all'interno degli Stati divenuti indipendenti all'inizio del XIX secolo. È vero che lo sviluppo e le risorse economiche dei vari Paesi che si emanciparono dal regno spagnolo mostrarono disparità, ma il processo di indipendenza fu molto omogeneo. In tutto il continente, infatti, l'indipendenza dalla Corona spagnola ebbe origini, sviluppo cronologico e successiva evoluzione molto simili. Le lotte armate, condotte per assicurare l'indipendenza dei vari territori, portarono, specialmente agli albori della vita politica di ogni nazione latinoamericana, i capi militari a diventare titolari del potere esecutivo. Questi *caudillos* militari, una volta conclusasi la lotta armata, divennero responsabili dell'esercizio del potere politico e, nella maggior parte dei casi, anche della definizione dell'ordine normativo che avrebbe dovuto caratterizzare i nuovi Stati. Questo tipo di *leadership* è stata presente, nella maggior parte dei paesi latinoamericani, almeno per tutta la prima metà del XIX secolo, e non sorprende, quindi, la marcata tendenza a conferire ai *leader* naturali, che emergevano dall'azione militare, anche una legittimità riconosciuta dalle disposizioni normative. Per la stessa ragione, i sistemi costituzionali della prima metà del XIX secolo nei paesi latinoamericani sono stati particolarmente inclini a estendere i poteri dell'esecutivo, piuttosto che a limitarli, e autorizzavano, o almeno non proibivano, il legame tra il potere esecutivo e l'esercizio dell'attività militare. Cfr. D. VALADÉS, *La formación del sistema presidencial latinoamericano (Un ensayo de cultura constitucional)*, Città del Messico, UNAM, IIJ, 2007 1 e ss.

rientrare nell'alveolo della forma di governo presidenziale “classica” e che la decisione di introdurre elementi di parlamentarizzazione in alcuni ordinamenti di quest’area sia un ulteriore elemento che ne tratteggi l’indipendenza. È innegabile che l’elaborazione di un modello della forma di governo presidenziali latinoamericana sia una generalizzazione altamente rischiosa – date le differenze tra gli ordinamenti di un’area geografica tanto estesa e complessa – ma è, altresì, necessaria. Il termine “modello” evoca di per sé l’idea di una classificazione, di una sintesi della complessità attraverso categorie logiche; esso, in altre parole, rivela uno stretto legame con i problemi connessi ai procedimenti della ricerca e non di meno con quelli propri della ricerca giuridica comparata. Pertanto, l’uso del termine modello è da intendersi nel senso di rappresentazione sintetica di fenomeni della realtà politico- costituzionale⁷¹, imprescindibile per le finalità che ci si è posti in questo paragrafo.

Numerose sono le classificazioni che hanno ad oggetto il presidenzialismo latinoamericano⁷², tutte però riconoscono la presenza di un certo grado di parlamentarizzazione in alcuni ordinamenti. Inoltre, alcuni di questi nel corso della loro evoluzione hanno attraversato più categorie⁷³. Nonostante ciò, come si è già sostenuto, è possibile identificare le caratteristiche comuni a questi sistemi e, quindi, alcuni elementi propri della forma di governo presidenziale latinoamericana.

Mostacci, nel delineare le differenze con il modello presente nella Costituzione statunitense, evidenzia la presenza nella maggior parte dei Paesi latinoamericani dell’istituzionalizzazione di un organo collegiale alle dipendenze del Presidente, i cui membri sono da questi liberamente nominati e revocati e, in una molteplicità di casi possono essere rimossi anche ad iniziativa del legislativo. In questa analisi non si ritiene tale elemento ai fini della classificazione che si intende fornire in quanto lo si considera parte del processo di parlamentarizzazione che caratterizza alcuni ordinamenti dell’area, che verrà trattato successivamente. Al contrario, si ritengono elementi propri della forma di governo presidenziale latinoamericana: il potere di presentare disegni di legge al Congresso e l’ampia gamma di poteri di emergenza, nella quasi totalità dei casi comprensivi della possibilità di adottare atti con forza di legge. Significativo è anche l’ampio riconoscimento nelle Costituzioni latinoamericane del cd. *veto parcial*, ovvero la possibilità per il Presidente di prevenire l’entrata in vigore non dell’intero testo della legge ma solo di alcuni articoli⁷⁴. Mezzetti individua le caratteristiche della forma di governo in analisi nell’autonomia di legittimazione della carica presidenziale, negli ampi poteri del Presidente – sia ordinari che straordinari – e nell’assenza di un controllo istituzionale sufficiente – né il Parlamento né il potere

⁷¹ L. PEGORARO, *Comparare l’America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 13

⁷² Solo per citarne alcune: K. LOEWENSTEIN, *La “presidencia” fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)*, in *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, Città del Messico, n. 5/1949; J. CARPIZO, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Città del Messico, UNAM, 2007; SÁNCHEZ L. AGESTA, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Universidad de Madrid, 1980; F. CUMPLIDO CERECEDA, *El sistema democrático en América Latina*, Santiago, ICHEH, 1984; A. COLOMER VIADEL, *El presidencialismo iberoamericano*, in *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, UNAM, 1992; H. NOGUEIRA ALCALÁ, *Los regímenes presidencialistas de América Latina*, in *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 2001.

⁷³ *Vedasi*, ad esempio, a proposito dell’evoluzione della forma di governo messicana R. TARCHI, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla “parlamentarizzazione” del presidenzialismo?*, in *Dpce online*, n. 4/2017.

⁷⁴ Cfr. E. MOSTACCI, *L’altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 103 -104

giudiziario esercitano un controllo che limiti le competenze, legali ed extralegali, del potere presidenziale. I tre fattori menzionati, comuni a tutti i presidenzialismi latinoamericani, rendono impossibile o altamente problematico il fisiologico funzionamento di un sistema di *checks and balances* e rappresentano un significativo elemento di differenziazione rispetto al presidenzialismo nordamericano⁷⁵. A proposito del primo elemento basti dire in questa sede che, a differenza del presidenzialismo puro statunitense caratterizzato dall'elezione indiretta del Presidente, in America Latina questi è eletto direttamente dal corpo elettore⁷⁶. Tale caratteristica, secondo alcuni autori, e in particolare Valadés, rappresenta una svolta plebiscitaria della forma di governo presidenziale latinoamericana, derivante dall'influenza della Costituzione francese del 1848. Si tratta di un elemento particolarmente problematico in quanto ha invertito la direzione dei controlli politici, depositando nelle mani del Presidente una vasta somma di poteri, alcuni dei quali trascendono anche l'ordine normativo⁷⁷.

In questa sede, si delinearanno i tratti comuni della forma di governo latinoamericana a partire dai poteri conferiti all'Esecutivo e in particolare le facoltà legislative e i poteri di emergenza, tenendo comunque ben presente che la loro estensione varia da caso a caso.

A differenza degli Stati Uniti, in Iberoamerica il Presidente della Repubblica è presente nei testi costituzionali come un colegislatore. Questi infatti dispone del potere di iniziativa legislativa, a proposito del quale la dottrina, praticamente unanimemente, riconosce che gli permette di guidare il lavoro legislativo del Parlamento secondo le priorità del proprio programma di governo. Per di più, in alcuni ordinamenti è previsto l'esercizio dell'iniziativa legislativa in maniera esclusiva da parte del Presidente in alcuni settori, come per le questioni sociali e di bilancio⁷⁸. Nell'esperienza uruguayana, l'iniziativa è riservata al vertice dell'Esecutivo per disegni di legge che istituiscano esenzioni fiscali o che fissino un reddito minimo o prezzi massimi per determinate categorie di beni o servizi. Parallelamente, è fatto divieto ai membri del legislativo di emendare la proposta governativa al fine di ampliare le prime, innalzare i secondi o diminuire i terzi⁷⁹. Anche in Cile la Costituzione del 1980 attribuisce al Presidente l'iniziativa legislativa esclusiva in materia economico-finanziaria, sociale e di bilancio, conferendogli così un ruolo assolutamente dominante nell'ambito del procedimento legislativo⁸⁰.

Un altro strumento appannaggio del Presidente, che gli consente di incidere sui tempi del lavoro parlamentare e dare priorità ai disegni di legge che reputa maggiormente significativi per il suo mandato, è la dichiarazione di urgenza legislativa. In Uruguay qualora al momento della

⁷⁵ Cfr. L. MEZZETTI, *L'America Latina*, cit., 470.

⁷⁶ Le formule elettorali sono le più varie: maggioranza semplice in Panama, Paraguay, Uruguay, Venezuela e Messico; assoluta in Ecuador e doppio turno con maggioranza assoluta al primo turno e semplice per il ballottaggio tra i due candidati più votati in Brasile, Colombia, Cile, Guatemala, Perù. Il doppio turno è previsto anche dagli ordinamenti di Argentina, Costa Rica e Nicaragua ma al primo turno la soglia è stabilita al 45% +1 dei voti validamente emessi. Anche il secondo turno parlamentario è stato previsto da alcune Costituzioni come quella boliviana del 1967 e la cilena del 1925.

⁷⁷ Vedasi, tra gli altri, il contributo già citato dell'A. ovvero *La formación del sistema presidencial latinoamericano (Un ensayo de cultura constitucional)*.

⁷⁸ Cfr. M. DE LA PAZ SÁNCHEZ MANZANO, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, in *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 53/2000, 278

⁷⁹ Cfr. E. MOSTACCI, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 113

⁸⁰ Cfr. F. DURANTI, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 126

presentazione di una proposta di legge governativa viene dichiarata l'urgenza vi è una scansione temporale stringente per l'approvazione o la reiezione. La peculiarità di tale procedura risiede nel fatto che, se nei termini indicati, una delle due camere non si è pronunciata, il suo silenzio ha valore di approvazione, con un evidente riequilibrio delle attribuzioni in materia a favore dell'Esecutivo. Detta previsione trova, però, un duplice temperamento in quanto, da una parte, il Presidente può dichiarare urgente una sola proposta per volta e nessun'altra dichiarazione è ammessa finché non siano spirati i termini per l'approvazione di quella in corso e, dall'altra, ciascuna camera può smentire la dichiarazione presidenziale con una delibera assunta con una maggioranza qualificata dei 3/5 dei membri⁸¹.

Un altro potere legislativo conferito alla maggior parte dei Presidenti latinoamericani è l'*habilitación legislativa*, per cui il ramo esecutivo è autorizzato ad assumere la funzione legislativa. Negli Stati Uniti esiste solo un potere regolamentare del Presidente. Per quanto riguarda l'America Latina, invece, vi sono disposizioni che privilegiano il ramo esecutivo rispetto a quello legislativo nella risoluzione di determinate questioni in Argentina, Brasile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panama e Venezuela. In alcuni casi, inoltre, è previsto che il Presidente possa emettere i decreti legge necessari in materia economica, come in Venezuela, o per affrontare una situazione di emergenza o eccezionale, come in Argentina⁸². Il Presidente argentino, infatti, non può adottare decreti con forza di legge se non nelle circostanze eccezionali nelle quali non sia possibile attendere, per ragioni di necessità e urgenza, il tempo necessario per il procedimento di formazione della legge. Il decreto legge – che non può intervenire in materia penale, fiscale, elettorale e di disciplina dei partiti politici – è controfirmato da tutti i ministri e deve essere sottoposto dal Capo di Gabinetto, entro dieci giorni dalla sua adozione, alla Commissione bicamerale permanente. Quest'ultima, composta da deputati e senatori proporzionalmente alla composizione di entrambe le camere, nei successivi dieci giorni deve rendere il suo parere in materia al Congresso. In Cile, la Costituzione stabilisce che il Congresso può, attraverso una legge, conferire al Presidente la delega per l'adozione di decreti con forza di legge nelle materie non riservate alle Camere. Il decreto emanato dall'Esecutivo rimane vigente per un anno dalla sua entrata in vigore e la legge delega può stabilire ulteriori condizioni e limitazioni⁸³.

Come già detto, un'altra importante componente che rappresenta un tratto caratteristico del costituzionalismo latinoamericano è la possibilità per il Presidente di esercitare non solo un veto totale, ma anche un veto parziale (o *item veto*) sui disegni di legge approvati dal Congresso. Il veto presidenziale può essere superato a maggioranza assoluta – in Brasile, Colombia, Nicaragua, Paraguay e Perù –, dei tre quinti – in Uruguay, quando si tratta dell'esercizio del veto totale – o dei due terzi – in Argentina, Ecuador, Messico e Panama. Se non si raggiunge un accordo tra le camere, sia per insistere sul disegno di legge originale che per approvare le osservazioni, il disegno di legge viene archiviato e non può essere trattato fino alla seguente legislatura⁸⁴. In Costa Rica

⁸¹ Cfr. E. MOSTACCI, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 113

⁸² Cfr. M. DE LA PAZ SÁNCHEZ MANZANO, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, cit., 281

⁸³ Cfr. F. DURANTI, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 127

⁸⁴ Cfr. M. DE LA PAZ SÁNCHEZ MANZANO, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, cit., 283

qualora le proposte emendative presidenziali siano adottate dall'Assemblea a maggioranza semplice, al Presidente è fatto obbligo di promulgazione. Particolarmente interessante appare il caso dell'Uruguay laddove, oltre all'adesione esplicita alle obiezioni presentate dal Presidente, è prevista anche quella tacita. Infatti, in caso di inerzia prolungata per più di trenta giorni, si considera approvato il testo così come emendato secondo i rilievi dell'Esecutivo⁸⁵. Per quanto riguarda nello specifico il veto parziale questo è disciplinato espressamente nella norma fondamentale argentina, che consente al Presidente la significativa prerogativa di promulgare solo parte di una legge approvata dal Congresso, rinviando il rimanente testo alle Camere per un nuovo esame⁸⁶.

Infine, l'altro elemento che ci si è proposti di analizzare riguarda i poteri straordinari o di crisi in capo al Presidente in America Latina. Una delle formule presenti nelle Costituzioni latinoamericane consiste nell'affidare espressamente al ramo esecutivo il compito di prendere le misure appropriate per affrontare le minacce all'ordine costituzionale. Un altro metodo consiste, invece, nel determinare stati eccezionali in cui i poteri pubblici, e in particolare l'Esecutivo, data la sua maggiore agilità, possono assumere poteri predeterminati nella Costituzione o nella legge. L'applicazione profusa di tale normativa fa sì che la dichiarazione di emergenza in Latinoamerica sia vista come una situazione di normalità costituzionale, al contrario di ciò che accade, per esempio, nei sistemi eccezionali europei, dove comporta una vera deroga al regime costituzionale⁸⁷. Il modello delineato a tal proposito dalla Costituzione della Costa Rica appare particolarmente garantista per i diritti della cittadinanza e per il ruolo del Legislativo, a cui spetta con maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti, dichiarare la sospensione di alcuni diritti costituzionalmente sanciti per massimo un mese. Il governo, inoltre, dovrà dargli conto delle misure intraprese alla prima riunione utile. Il procedimento uruguayo, invece, enfatizza il ruolo decisionale dell'Esecutivo. L'iniziativa è, infatti, riservata al Presidente, in concerto con il Consiglio dei ministri, che, in caso di attacco militare straniero o di disordini interni, ha il potere di assumere le misure che gli paiono più adatte, le quali devono essere comunicate all'Assemblea generale entro 24 ore. Sarà, quindi, quest'ultima a deliberare in via definitiva. La differenza tra i due schemi delineati appare sottile ma non va sottovalutata in quanto il Presidente uruguayo potendo agire autonomamente per primo, seppur per poche ore, ha la possibilità di determinare i tempi e il perimetro di gioco, in un eventuale scontro con la maggioranza parlamentare⁸⁸. A disporre di ampi poteri in relazione alla disciplina degli stati di eccezione ed emergenza sono anche i Presidenti di Cile e Argentina. La Costituzione del primo degli ordinamenti considerati contiene un intero capo – *Estados de excepción constitucional* – dedicato all'analitica disciplina degli stati di eccezione, che possono essere decretati, nelle ipotesi di guerra interna ed esterna, grave disordine interno, emergenza e calamità pubblica, dal solo Presidente della Repubblica, che ne

⁸⁵ Cfr. E. MOSTACCI, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 114

⁸⁶ Cfr. F. DURANTI, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 127

⁸⁷ Cfr. M. DE LA PAZ SÁNCHEZ MANZANO, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, in *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 53/2000, 278 e ss.

⁸⁸ Cfr. E. MOSTACCI, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 115

determina anche l'area di applicazione territoriale. È prevista la partecipazione successiva del Congresso nei casi di stato di assedio e di catastrofe. Nel primo caso il Congresso deve pronunciarsi, accettando o rigettando la dichiarazione presidenziale, entro cinque giorni e lo stato emergenziale non può durare per più di quindici giorni, senza possibilità di reiterazione. Nel secondo caso, invece, trascorsi sei mesi dalla dichiarazione dello stato di catastrofe, il Congresso, già informato delle misure prese per la gestione della situazione emergenziale al momento della sua dichiarazione, può pronunciarsi per la sua cessazione, salvo che il Presidente non richieda – con il conseguente assenso del Congresso – la proroga per un ulteriore periodo, che può essere anche superiore ad un anno. Lo stato di emergenza in caso di grave alterazione dell'ordine pubblico o di grave pericolo per la sicurezza nazionale, invece, può essere dichiarato dall'Esecutivo per un periodo di quindici giorni. Per eventuali proroghe successive, che avranno sempre la durata di quindici giorni, il Presidente deve ottenere l'assenso previo del Congresso. La Costituzione del 1980 precisa quali sono le libertà e i diritti costituzionali che possono subire limitazioni per ciascuna delle varie fattispecie menzionate, specifica che non possono estendersi agli organi costituzionali né ai titolari delle rispettive cariche e stabilisce che continua ad applicarsi la garanzia dell'intervento giurisdizionale.

In Argentina il Presidente può dichiarare lo stato di assedio in caso di attacco esterno o di disordini interni, decretando la sospensione delle garanzie costituzionali dei cittadini, senza però poter comminare pene o condanne, ma potendo disporre arresti o trasferimenti coatti. Nella prima ipotesi la dichiarazione dello stato d'emergenza deve avvenire previo il consenso del Senato, nella seconda, invece, detta dichiarazione può avvenire senza previo accordo del Congresso solo quando tale organo non è in sessione, spettando, altrimenti, in via esclusiva alle Assemblee⁸⁹.

Come già anticipato, sono numerose le classificazioni della forma di governo presidenziale in America Latina. Nel volume *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Duranti – riprendendo le tipologie elaborate rispettivamente da Carpizo e Nogueira Alcalà – afferma che possono attualmente individuarsi almeno tre sottotipi classificatori: il presidenzialismo puro, quello attenuato e quello parlamentarizzato, o, secondo altre definizioni, quello puro, quello attenuato parlamentarizzato e quello egemonico parlamentarizzato⁹⁰. In quest'ultima classificazione, che è quella a cui fa riferimento Duranti e a cui si farà riferimento in questa sede, il “presidencialismo puro” è diverso da quello delineato da Carpizo, che fa rientrare in questa categoria gli ordinamenti che si avvicinano maggiormente al modello originario nordeamericano. Secondo Nogueira Alcalà questa categoria non esiste nella realtà latinoamericana e la tipologia “pura” non corrisponde ad una forma di governo simile a quella nordamericana, ma è propria di tutti quegli ordinamenti che possiedono le caratteristiche che si sono trattate in precedenza senza alcuna sfumatura parlamentare, ovvero Brasile, Cile, Honduras, Messico e Repubblica Dominicana.

⁸⁹ Cfr. F. DURANTI, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 129-130

⁹⁰ Cfr. *Ibidem*, 124

Nel quadro del presidenzialismo parlamentare attenuato, il Parlamento funge da contrappeso istituzionale al Capo dello Stato, che deve tener conto della composizione dell'organo legislativo per definire gli orientamenti della politica del governo. Il Legislativo è dotato di ampi poteri di controllo reale e ha la facoltà di condurre interpellanze con il Capo di Gabinetto. Quest'ultimo, a differenza di quanto avviene negli ordinamenti parlamentari, non è espressione della maggioranza in seno all'organo legislativo, ma del Presidente stesso. In qualità di Capo del Gabinetto, però, individualmente o insieme al resto dei ministri, può essere destituito attraverso un voto di sfiducia approvato dal Parlamento. Il Presidente continua ad essere capo dello Stato e del governo, e quindi, quando i suoi ministri vengono censurati, ha il potere di nominarne altri per sostituirli e continuare a dare attuazione al proprio programma politico. Attualmente, esempi di presidenzialismo parlamentare attenuato sono la Costituzione del Costa Rica del 1948, quella del Guatemala del 1985 modificata nel 1993, quella dell'Argentina dal 1994 e quella della Bolivia del 2009⁹¹. Utilizzando la stessa metodologia applicata fin dall'inizio di questo paragrafo, si tratteranno i casi costaricense e argentino. In Costa Rica l'Assemblea procede alla censura con una votazione da adottarsi con la maggioranza qualificata dei 2/3, calcolata però sui votanti e non sui componenti dell'organo. La Costituzione è molto analitica nel disciplinare le attribuzioni dei singoli soggetti che compongono il potere esecutivo, elencando, all'articolo 139, le attribuzioni esclusivamente presidenziali, che si riducono alla nomina e revoca dei ministri, alla rappresentanza della Nazione e al comando supremo delle forze pubbliche, a cui si aggiunge il potere di rivolgersi annualmente alla Camera, attraverso un messaggio scritto, per ragguagliarla sullo stato politico della Repubblica e per delineare le principali misure che il Presidente intende promuovere nei successivi dodici mesi. Viceversa, la grande parte delle attribuzioni dell'Esecutivo sono esercitate dal Presidente di concerto con il Ministro interessato o, in alternativa, con il Consiglio dei ministri⁹². In Argentina – così come nella maggior parte degli Stati latinoamericani – la questione della riforma dell'assetto presidenziale è stata presente fin dall'inizio della restaurazione dello Stato di diritto, alla fine degli anni '70, ma una reale azione in tal senso si è avuta solo con la riforma costituzionale del 1994, in seguito alla quale numerosi elementi – come la controfirma degli atti presidenziali da parte dei ministri, la responsabilità individuale e collettiva dei loro atti, la relazione annuale che ognuno di questi deve presentare al Parlamento, la possibilità per il Legislativo di convocarli quando lo ritiene necessario e di sottoporli a giudizio politico – avvicinano l'ordinamento argentino a quello parlamentare. La vera innovazione, introdotta dalla riforma costituzionale, è stata la figura del *Jefe de Gabinete* che, per il suo titolo, permette una rapida associazione alle forme di governo parlamentare e semipresidenziale. Il primo comma dell'articolo 100 della Costituzione gli attribuisce la funzione di “ejercer la administración del país”, ma leggendo questa disposizione in coordinato con il precedente articolo appare evidente come non si tratti di un Capo di Governo. L'articolo 99, infatti, attribuisce tale ruolo esclusivamente al Presidente. Inoltre, è a quest'ultimo a cui spetta nominare e rimuovere il Capo di Gabinetto e la facoltà di censura riconosciuta al Congresso è di difficile applicazione. Questa

⁹¹ Cfr. H. NOGUEIRA ALCALÁ, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, in *Estudios Constitucionales*, n. 2/2017, 28 e ss.

⁹² Cfr. E. MOSTACCI, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 111-112

nuova figura, quindi, non possiede un reale campo di poteri propri ed appare come un Ministro con funzioni di coordinamento, sottomesso – in egual misura agli altri, alla volontà presidenziale⁹³.

Infine, il terzo sottotipo, quello del presidenzialismo egemonico, è connotato, quale tratto autenticamente distintivo rispetto alle precedenti tipologie, dall'attribuzione al Presidente del potere di scioglimento del Congresso, senza che, però, quest'ultimo possa simmetricamente provocare la cessazione anticipata del Presidente per pure ragioni politiche/fiduciarie. Il Parlamento può, comunque, solo sfiduciare i ministri, individualmente o collegialmente, costringendoli così alle dimissioni.

Il presidenzialismo egemonico, nella proposta classificatoria richiamata, caratterizza le esperienze di Uruguay, Perù, Venezuela ed Ecuador⁹⁴. L'*iter* procedurale previsto dalla normativa uruguayana per la censura dei ministri può prendere le mosse in entrambe le camere, ciascuna delle quali ha il potere di adottare un atto che deferisce il ministro di fronte all'Assemblea generale. Spetta a questa seconda deliberare sulla mozione di censura, la quale – per esplicita previsione costituzionale – può essere individuale, se riguarda un solo ministro, plurale, se concerne più di un ministro, o collettiva, se rivolta alla maggioranza dei membri del Consiglio dei ministri. Se la mozione è approvata a maggioranza assoluta dei membri, il destinatario è obbligato a dimettersi, ma al Presidente è dato un potere di veto. Se questo viene concretamente esercitato, la questione è di nuovo sottoposta, entro dieci giorni, all'Assemblea generale, con tre possibili esiti. In primo luogo, quest'organo può confermare la censura a maggioranza dei 3/5 dei componenti e in tal caso l'atto diviene immediatamente efficace. Al contrario, il legislativo può cedere e non riapprovare la mozione, la quale diviene priva di effetti. Infine, può verificarsi che la mozione sia confermata ma senza che sia raggiunta la maggioranza qualificata richiesta. In questo ultimo caso, l'ultima parola spetta al Presidente, che, attraverso un atto formale da adottarsi nel termine breve di 48 ore, può mantenere il ministro in carica e sciogliere le Camere. Qualora ciò avvenga, l'ottava domenica dopo l'adozione dell'atto si terranno elezioni parlamentari generali⁹⁵.

Come già rilevato, è possibile individuare una tendenza nei sistemi presidenziali, in particolar modo in America Latina, a introdurre sfumature o strumenti parlamentari. Questa propensione, presente fin dalla loro creazione e che attualmente si è rafforzata in diversi Paesi della regione, è caratterizzata dall'introduzione di elementi propri della forma di governo parlamentare – quali la figura del Capo di Gabinetto o Premier; varie forme di censura o di sfiducia al gabinetto o a singoli ministri; e il potere del Presidente, in determinate situazioni, di sciogliere il Congresso –⁹⁶ e, pertanto, è comunemente definita “parlamentarizzazione”. Valadés rileva che con tale espressione si può intendere: il processo di costruzione di un sistema di natura parlamentare; l'incorporazione di istituzioni di origine parlamentare in un altro tipo di sistema politico, allo scopo di assimilarlo al sistema parlamentare; e l'adozione di istituzioni di origine parlamentare,

⁹³ Cfr. D. A. SABSAY, *La Constitución y la transición a la democracia en América Latina. Ensayos selectos*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2019

⁹⁴ Cfr. F. DURANTI, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 124

⁹⁵ Cfr. E. MOSTACCI, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 111

⁹⁶ Cfr. J. CARPIZO, *Características esenciales del sistema presidencial y influencias para su instauración en América Latina*, cit., 64

ma conservando la struttura di base del sistema ricevente. Pertanto, bisogna distinguere tra parlamentarizzazione del sistema costituzionale e parlamentarizzazione del sistema presidenziale. Nel primo caso, l'intera struttura costituzionale del potere politico tende ad essere adattata al sistema parlamentare, che viene incorporato immediatamente o gradualmente per sostituire il sistema vigente. Nel secondo caso, invece, la struttura esistente rimane, ma vi si aggiungono alcune istituzioni di controllo politico di origine parlamentare, anche con alcune differenze rispetto al disegno originario. A caratterizzare gli ordinamenti latinoamericani è appunto quest'ultimo tipo di parlamentarizzazione⁹⁷.

Con quanto brevemente illustrato in questo paragrafo si è cercato di mettere in evidenza che è possibile individuare, nel panorama del potere presidenziale in America Latina, la tendenza verso una struttura ibrida con diverse componenti in tensione: alcune volte a limitare il potere tradizionale dei Presidenti, mentre altre ad aumentarlo. È possibile sostenere, quindi, che in questa subregione né il concetto di “iperpresidenzialismo” né quello di potere presidenziale attenuato siano in grado di riflettere pienamente quanto costituzionalmente prescritto in tema di forma di governo⁹⁸.

4. A mo' di conclusione: uno sguardo all'America Latina

Nel volume da cui prende le mosse questa rassegna critica Pegoraro scrive: “considerata per secoli come esempio di omogeneizzazione economica e culturale da parte dell'Europa e degli Stati Uniti, e ancor oggi studiata come tale da parte di costituzionalisti e filosofi convinti che il salotto di casa loro sia tutto il mondo, l'America latina sperimenta invece da tempo soluzioni originali, da un lato, riscoprendo e tutelando le antiche radici, dall'altro, proponendo strutture giuridiche non sempre coerenti con i modelli liberal-democratici classici, alimentati da dottrine conformiste e poco attente alla diversità. Per questa ragione potrebbe rappresentare in modo emblematico un modello che sollecita i comparatisti al controllo dei presupposti teorici della loro materia, offrendo, anche, elementi utili per considerazioni sull'esportabilità del costituzionalismo proprio di quel continente verso l'Occidente europeo e del Nord del mondo”⁹⁹. Si conviene con

⁹⁷ Cfr. D. VALADÉS, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Città del Messico, UNAM, 2011, 5-6.

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

⁹⁸ Cfr. G. L. NEGRETTO, *La reforma del presidencialismo en América Latina. Hacia un modelo híbrido*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 1/2018, 148

⁹⁹ Cfr. L. PEGORARO, *Comparare l'America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. BAGNI – S. BALDIN (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 14

l'Autore che l'America Latina risulta essere un'area particolarmente privilegiata per il cambiamento democratico sia per ragioni storiche che per motivazione legate all'attualità. In particolare, il sub continente è caratterizzato da un protagonismo sociale senza paragoni a livello mondiale, dovuto ai recenti processi di democratizzazione e alle contraddizioni che lo caratterizzano – vale a dire società altamente polarizzate, alti tassi di disuguaglianza, elevati livelli di esclusione ed emarginazione e una maggiore consapevolezza dello sfruttamento dilagante. A ciò si aggiunge l'utilizzo di singolari modalità di espressione del dissenso, con una forte tradizione di rivolte contadine, guerriglia e movimenti indigeni¹⁰⁰.

Nell'attuale contesto in cui gli Stati-nazionali vivono profondi mutamenti legati alla crisi della democrazia e al fenomeno della globalizzazione guardare all'America Latina, con gli occhi del comparatista, può permettere di trovare numerosi spunti di riflessione in merito alle più svariate questioni, a partire dalla forma e dal tipo di Stato e dalla forma di governo su cui si è incentrato questo lavoro. Prospettive come quella del *Caring State*, la visione di una forma di Stato che completi l'attuale "Stato sociale" con uno "Stato del buon vivere"; la tutela del multiculturalismo e gli strumenti a ciò predisposti; la previsione di istanze intermedie di governo del territorio che siano democratiche e in grado di rispondere tanto ai bisogni della popolazione quanto alle dinamiche derivanti dalla globalizzazione; la tendenza alla "parlamentarizzazione" della forma di governo presidenziale che va in parallelo alla "presidenzializzazione degli esecutivi" della forma di governo parlamentare sono particolarmente rilevanti in ottica comparativa sincronica al fine di rivalutare e se, necessario, ridefinire elementi quali lo Stato nazione, la Costituzione, la sovranità e ammettere un catalogo di diritti più ampio, che includa anche quelli di cosiddetta terza e quarta generazione – come il diritto alla salute, all'educazione, alla casa, all'uguaglianza delle opportunità, ad una vita e ad un ambiente sano – e tuteli il pluralismo, o meglio il multiculturalismo, sempre più elemento caratteristico anche degli ordinamenti del Vecchio continente¹⁰¹.

¹⁰⁰ Cfr. J. MÉNDEZ, D. CUTIE, *La participación popular y los derechos...*, in R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 220.

¹⁰¹ Cfr. R. IANNACCONE, *Quali prospettive per il costituzionalismo? Ripercorrendo le tappe del costituzionalismo e dei suoi testi attraverso alcuni volumi in materia*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, 4.