



ROSA IANNACCONI*

LA RIFORMA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO IN MESSICO: CONTENUTI E PROSPETTIVE COMPARATE**

Abstract [It]: L'articolo analizza la riforma del sistema giudiziario messicano promossa da Andrés Manuel López Obrador nel 2024, con particolare attenzione all'introduzione dell'elezione popolare dei giudici. Si analizzano gli effetti della riforma sulla separazione dei poteri e sull'indipendenza della magistratura, comparandola con esperienze analoghe quali quelle di Israele, Polonia, Ungheria, Stati Uniti e Bolivia.

Abstract [En]: The article analyses the reform of the Mexican judicial system promoted by Andrés Manuel López Obrador in 2024, with particular attention to the introduction of popular election of judges. It analyses the effects of the reform on the separation of powers and the independence of the judiciary, comparing it with similar experiences in Israel, Poland, Hungary, the United States and Bolivia.

Parole chiave: riforma giudiziaria, elezione popolare dei giudici, Messico, presidenzialismo latinoamericano.

Keywords: judicial reform, popular election of judges, Mexico, Latin American presidentialism.

SOMMARIO: 1. L'ultimo atto della presidenza López Obrador. – 2. La riforma messicana nel prisma della comparazione. – 2.1 La “cattura” del potere giudiziario in Israele, Polonia e Ungheria. – 2.2. Corpo elettorale e potere giudiziario. – 3. Modalità di designazione dei giudici in Messico: una ricostruzione storica. – 4. Un cambio di paradigma: l'elezione giudiziaria nel testo della riforma. – 5. L'elezione popolare dei giudici: i casi degli Stati Uniti d'America e della Bolivia. – 6. Cala il sipario sulla democrazia messicana? Alcune riflessioni alla luce del quadro comparato.

* Contrattista di ricerca in Diritto pubblico comparato –Università degli Studi di Sassari.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Intervento svolto in occasione del seminario “*La giustizia costituzionale nell'epoca delle crisi ed emergenze*”, organizzato dalla Scuola DPCE e tenutosi a Palermo, presso la sede dell'Assemblea regionale Siciliana, il 13 febbraio 2025.

1. L'ultimo atto presidenza López Obrador

Il 5 febbraio 2024 – data non casuale, poiché simbolicamente coincide con l'anniversario della promulgazione dell'attuale Costituzione messicana – l'ex presidente della Repubblica, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), a pochi mesi dalla scadenza del suo mandato e dalle elezioni presidenziali previste per giugno dello stesso anno, ha presentato un pacchetto di riforme costituzionali noto come “Plan C”. Tali proposte miravano a modificare alcune disposizioni della Carta fondamentale ritenute dal Presidente stesso contrarie al “potere del popolo” e attribuite al periodo di governi “neoliberisti” degli ultimi decenni.

Tra le misure previste figurano una significativa riduzione del finanziamento pubblico ai partiti politici, la diminuzione del numero dei parlamentari e l'introduzione dell'elezione diretta dei giudici. Quest'ultima è stata presentata come il tassello conclusivo per superare il “blocco conservatore”, percepito come ostacolo alla piena realizzazione della “quarta trasformazione”. A delineare in tali termini la linea politica della propria Presidenza, nonché l'orientamento ideologico del partito MORENA (*Movimiento de Regeneración Nacional*), è stato lo stesso López Obrador, il quale ha inteso collocare il proprio mandato in continuità ideale con tre momenti storici considerati fondativi per la nazione messicana: la guerra d'indipendenza (1810-1821), il periodo della “riforma” (1858-1861) e la rivoluzione (1910-1917). Secondo la narrazione proposta da AMLO, il tratto comune tra tali eventi e la condizione in cui versava il Paese prima del 2018 risiedeva nella necessità di un profondo cambiamento – sociale, politico, economico e culturale – che, a differenza del passato, avrebbe dovuto realizzarsi in modo pacifico, attraverso strumenti democratici e istituzionali. Gli assi portanti di tale trasformazione includono: la lotta sistemica alla corruzione, il rinnovato interventismo statale in ambito economico e l'attuazione dell’“austerità repubblicana” coincidente con la riduzione degli stipendi dei funzionari pubblici, l'eliminazione di privilegi ritenuti ingiustificati e il contenimento di ogni forma di spesa ritenuta superflua o eccessiva¹.

La decisione di procedere con il “Plan C” è maturata a seguito della pronuncia della Corte Suprema di Giustizia (SCJN), che ha dichiarato l'incostituzionalità, per gravi violazioni procedurali durante l'iter di approvazione, del precedente pacchetto di riforme, il cd. “Plan B”, fortemente voluto dallo stesso López Obrador e che mirava a consentire ai funzionari pubblici di svolgere attività di propaganda per l'intera durata del periodo elettorale e a conseguire un rilevante contenimento della spesa pubblica, attraverso il ridimensionamento dell'Istituto Nazionale Elettorale (INE)².

¹ Cfr. R. BOLIVAR MEZA, MORENA: *el partido del lópezobradorismo*, in *Polis*, vol. 10, n. 2/2014; S. CURIEL GONZÁLEZ - A. ARGOTE D' SANTIAGO, *Andrés Manuel. La invención de un político*, Città del Messico, 2018; L. CABRERA PANTOJA, *Cuarta Transformación y poder ciudadano en México*, Congreso Redipal Virtual XII - Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, 2019; Y. ARREDONDO MARTÍNEZ, *Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades*, in *Interdisciplina*, vol. 10, n. 27/2022.

² Cfr. J. RÍOS-FIGUEROA, *Mexico 2024: The Battle for the Constitution*, in *ConstitutionNet*, International IDEA, 2024; J. MARTÍN REYES, *La muerte judicial del “Plan B”: certeza inmediata y riesgos futuros*, in *Estudios Sociológicos*, n. 42/2024; J. MARTÍN REYES, *Plan C: purgar, capturar y obradorizar el poder judicial*, in *Nexos*, 2024; A.A. AGUIAR AGUILAR, *Reforma judicial. ¿Cuál poder judicial para la democracia?*, in *Análisis Plural*, n. 7/2024; A. ALCÁNTARA SILVA - J.P. DEL RÍO PEDUZZI, *El ABC del Plan C: la reforma judicial*, in *Nexos*, 16/07/2024.

La riforma del sistema giudiziario, inoltre, si colloca in un più ampio quadro di riforme, di natura sia costituzionale che legislativa, promosso dall'ex presidente nel corso del suo mandato. Tale progetto normativo è strettamente legato a una concezione peculiare della democrazia, fondata sull'idea di un primato assoluto della volontà popolare. Alla luce di tale visione, l'unico potere realmente necessario affinché il Messico possa conformarsi al modello di Repubblica rappresentativa, democratica, laica e federale, delineato dall'articolo 40 della Costituzione (CPEUM), sarebbe il potere esecutivo. In questo schema interpretativo, la democrazia si concretizzerebbe nella centralità della presidenza, in quanto incaricata di regolare i rapporti tra le istituzioni e di disciplinarne la partecipazione nella vita nazionale. In coerenza con tale impostazione, mediante l'attuazione del già menzionato piano di "austerità repubblicana", AMLO ha perseguito l'obiettivo di ridimensionare competenze e risorse degli organi che avrebbero potuto costituire un contrappeso all'azione del suo governo³.

Ciò ha generato un conflitto aperto tra il potere esecutivo e gli altri poteri dello Stato, con particolare riferimento agli organismi autonomi, tra cui, *in primis*, l'Istituto Nazionale Elettorale e agli organi di natura giurisdizionale. Nel corso del mandato di López Obrador, l'INE è stato oggetto di ripetuti attacchi, venendo accusato di frode elettorale, inefficienza e corruzione. L'Istituto ha inoltre subito consistenti riduzioni di bilancio ed è stato indebolito attraverso interventi legislativi che ne hanno compromesso il funzionamento. Sebbene alcuni degli effetti di tali riforme siano stati successivamente annullati dalla Corte Suprema, l'indipendenza dell'INE appare fortemente compromessa, anche in considerazione del fatto che MORENA, avvalendosi del controllo esercitato sui poteri esecutivo e legislativo, ha potuto nominare alcuni funzionari apicali, anche dell'Istituto Elettorale, minandone l'autonomia⁴.

In tale contesto si colloca anche la riforma che ha introdotto l'elezione popolare dei giudici federali di ogni ordine e grado e dei giudici locali, approvata nel periodo compreso tra l'insediamento della nuova legislatura, il 1° settembre 2024, e la conclusione del mandato presidenziale di López Obrador, il 1° ottobre 2024. Si è trattato dell'ultimo atto legislativo del suo sessennio, prima del passaggio di consegne alla nuova presidente, Claudia Sheinbaum Pardo.

Le elezioni del 2 giugno 2024 hanno infatti sancito la vittoria di Sheinbaum Pardo, cofondatrice di MORENA insieme a López Obrador, attribuendo al suo partito e alla coalizione di governo la maggioranza qualificata in entrambe le Camere. L'esito della consultazione elettorale ha sollevato preoccupazioni in ordine alla tenuta democratica del sistema costituzionale, delineando un quadro politico che, per i prossimi sei anni, potrebbe costituire una seria minaccia allo Stato di diritto, già messo a dura prova nel corso della presidenza uscente. Il successo elettorale del 2 giugno 2024, inoltre, ancor prima che una vittoria personale della nuova presidente, si configura come un appoggio plebiscitario alle politiche promosse da López Obrador e alla sua figura politica, data l'impossibilità costituzionale di una sua rielezione⁵.

³ B.L. CABRERA PANTOJA, *Cuarta Transformación y poder ciudadano en México*, Congreso Redipal Virtual XII – Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, 2019, 3 ss.

⁴ I. PARRA PRIETO, R. DIXON - D. LANDAU, *Reforma judicial abusiva en México*, in *I•CON*, Vol. 22, n. 5/2024, 1188. Si consenta il rinvio a R. IANACONE, *Cronache costituzionali dall'estero: Messico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2025.

⁵ M. OLIVETTI, *Le elezioni messicane del 2 giugno 2024: consolidamento della democrazia pluralistica o anteprima dell'erosione democratica?*, in *federalismi.it*, n. 15/2024, viii ss. Sulle elezioni del 2 giugno 2024 *v. ex multis*, V. DE LA TORRE - F. OSORIO, *Elecciones federales y concurrentes en México 2024*, in *Revista Elecciones*, 23(28)/2024; A. CAZARÍN-MARTINEZ, *Elecciones 2024 en México. Gobierno y*

2. La riforma messicana nel prisma della comparazione

La riforma del sistema giudiziario recentemente introdotta in Messico, secondo le dichiarazioni del suo principale promotore, mira a rispondere alla crisi della democrazia messicana e a eliminare i residui del precedente “regime”, neoliberista e clientelare, consolidatosi durante la lunga egemonia del Partito Rivoluzionario Istituzionale (PRI) e proseguito negli anni di alternanza con il Partito Azione Nazione (PAN). Tale riforma, però, potrebbe rappresentare un serio pericolo per la tenuta dello Stato di diritto, come già osservato in altri ordinamenti in seguito a riforme strutturali del potere giudiziario.

La riforma messicana, infatti, può essere analizzata in chiave comparativa, secondo due principali direttrici. Da un lato, essa si inserisce in un più ampio ciclo di riforme adottate a livello internazionale, in cui la trasformazione dell’assetto del potere giudiziario ha costituito una componente centrale – e spesso la più incisiva – nella ridefinizione degli equilibri democratici degli ordinamenti coinvolti⁶. Con riguardo a questo profilo, si possono richiamare i casi di Israele, Polonia e Ungheria. Dall’altro lato, è possibile comparare la riforma messicana per quel che riguarda il suo tratto maggiormente caratteristico, vale a dire l’elezione popolare dei giudici. In alcuni ordinamenti contemporanei, infatti, si registra un rinnovato interesse per meccanismi che attribuiscono al corpo elettorale un ruolo diretto nella selezione o nella revoca dei giudici. L’elezione del potere giudiziario è presente a livello subnazionale negli Stati Uniti e in Svizzera, nonché a livello nazionale in alcuni paesi latinoamericani quali Bolivia e – in seguito alla riforma in analisi – Messico. Tali esperienze, ancorché eterogenee, sollevano questioni rilevanti sotto il profilo della separazione dei poteri e della neutralità della funzione giurisdizionale, ma allo stesso tempo impongono di riflettere sulla *accountability* che deriverebbe dalla selezione popolare dei giudici.

Comunicación Política. Claudia Sheinbaum la Primera Mujer Presidenta, n. 12/2024; T. GROPPI, *L’elezione di Claudia Sheinbaum Pardo, la prima Presidenta del Messico, e il costituzionalismo trasformatore*, in *Le Costituzionaliste - Blog*, 15/06/2024; I. SPIGNO, *Sorge il sole in Messico, ma non mancano le nuvole all’orizzonte*, in *Diritti comparati - Blog*, 17/06/2014; R. IANNACONE, *Claudia Sheinbaum Pardo alla Presidenza in Messico: tra ritorno del “maximato” e regressione democratica*, in *federalismi.it*, n. 30/2024; J. ROSILES SALAS, *Después de la tormenta: los efectos de las elecciones de 2024*, in *Análisis Plural*, n. 8/2024; G. VÁZQUEZ - A. SÁNCHEZ (coord.), *México en la encrucijada elecciones 2024*, *Topodribo*, 2024; D. RECONDO, *Elecciones en México: la continuidad en el cambio*, in *Les Études du CERI*, n. 275-276/2025.

⁶ I rapporti tra potere politico e giurisdizione costituzionale si caratterizzano, in via tradizionale, per una naturale tendenza al conflitto, sfociando frequentemente in tensioni e contrapposizioni di natura reciproca. Da un lato, il potere politico può essere indotto a tentativi di condizionamento delle corti costituzionali, attraverso la nomina di giudici ideologicamente affini, l’ampliamento del numero dei componenti degli organi giurisdizionali, ovvero mediante interventi volti a ridimensionarne le attribuzioni. Dall’altro lato, permane il rischio, insito nell’autonomia delle corti, di un’espansione non giustificata delle proprie competenze ovvero di un approccio decisionale improntato ad un attivismo giudiziario eccedente i confini della funzione giurisdizionale. Specularmente, si ravvisa anche il pericolo di un’eccessiva deferenza nei confronti del potere politico, espressione di un *self-restraint* spesso connesso alle modalità di selezione dei giudici o al contesto istituzionale di riferimento. Tali dinamiche si sono manifestate in contesti costituzionali tra loro profondamente eterogenei per tradizione giuridica, assetto istituzionale, criteri di nomina e modelli di giustizia costituzionale, a conferma del fatto che si tratta di una tensione strutturale, connaturata all’esistenza stessa del controllo di legittimità sulle leggi e sulle revisioni costituzionali. Una tensione oggi ulteriormente accentuata dalla congiuntura storica, segnata dalla diffusione di movimenti populistici e dalla crescente delegittimazione delle istituzioni di garanzia. S. RAGONE, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2025, 11.

2.1. La “cattura” del potere giudiziario in Israele, Polonia e Ungheria

Al fine di inquadrare la riforma del potere giudiziario messicano nel contesto comparatistico, risulta opportuno richiamare – seppur sinteticamente e limitatamente ai profili rilevanti per il presente contributo – quanto avvenuto negli ordinamenti israeliano, polacco e ungherese. Tali ordinamenti, com'è noto, sono stati interessati da interventi normativi o proposte di riforma volti a “catturare” il potere giudiziario, indebolendone l'indipendenza e aumentando l'influenza degli altri poteri dello Stato, in particolare di quello esecutivo.

Tali esperienze condividono alcuni elementi di fondo nei processi di riforma del potere giudiziario o nei loro tentativi, tra cui la modifica della composizione degli organi giurisdizionali e delle procedure di nomina, inserite in un più ampio processo di erosione dello Stato democratico. In questi contesti, le riforme della giustizia hanno rappresentato un fattore determinante di tale erosione, fungendo da acceleratore di dinamiche illiberali. Una parte consistente di queste misure può essere ricondotta ad agende populiste, orientate all'indebolimento delle istituzioni contro-maggioritarie e, in particolare, del sistema giudiziario⁷. Questi casi paradigmatici, inoltre, sono utili a riflettere sulle conseguenze di tali modifiche, coincidenti con uno sbilanciamento dell'equilibrio dei poteri, attraverso la riduzione della funzione di contrappeso dei tribunali, e in particolare di quelli costituzionali.

L'esempio più recente in tale direzione è rappresentato dal caso di Israele dove, il 27 marzo del 2025, è stata approvata una legge di riforma relativa alla composizione del Comitato per le nomine giudiziarie. Tale intervento normativo ha accresciuto l'incidenza del sistema politico sul processo di selezione dei giudici, riducendo quella della magistratura e dell'ordine degli avvocati. Secondo il nuovo assetto, il Comitato risulta composto da nove membri: il presidente della Corte Suprema e due giudici del medesimo tribunale, designati dai giudici stessi; il ministro della giustizia, che ne assume la presidenza, e un altro ministro indicato dal governo; due membri della Knesset, di cui uno nominato dalla maggioranza e uno dall'opposizione; infine, due avvocati abilitati all'esercizio della professione da almeno dieci anni e in possesso dei requisiti per la nomina alla Corte Suprema, scelti uno dalla maggioranza e l'altro dall'opposizione. È stato eliminato il requisito della maggioranza qualificata del Comitato per la nomina dei giudici di ogni ordine giurisdizionale, introdotto nel 2008, ripristinando la regola della maggioranza semplice, ossia cinque voti su nove. In tal modo, gli attori politici possono, in linea teorica, procedere alla nomina dei giudici della Corte Suprema anche in assenza di un contributo indipendente di naturale professionale. Il testo, infatti, prevede che solo per le istanze inferiori, la maggioranza debba comprendere almeno un membro designato dalla maggioranza, uno dall'opposizione e un giudice. Con riferimento alla nomina dei giudici della Corte Suprema, invece, è sufficiente siano presenti solo le prime due categorie⁸.

⁷ M. KREMENTZER - Y. SHANY, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, in *Law & Ethics of Human Rights*, n. 14(1)/2020, 129. Si v. M. KOVALČIK, *The instrumental abuse of constitutional courts: how populists can use constitutional courts against the opposition*, in *The International Journal of Human Rights*, n. 7/2022; D. KOSAŘ - K. ŠIPULOVÁ, *Comparative court-packing*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 21, n. 1/ 2023.

⁸ E. CAMPELLI, *The empire strikes back: la rottura del cessate il fuoco e lo scontro tra Esecutivo e Corte sulla nuova riforma del sistema giudiziario*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2025, 15-16.

Già nei primi mesi del 2023, il governo Netanyahu – sostenuto da una coalizione comprendente partiti di estrema destra e ultra-ortodossi – aveva promosso un pacchetto di riforme del sistema giudiziario volto, tra l'altro, a modificare la composizione della Corte Suprema, a ridurne i poteri e ad attribuirne maggiori al parlamento. Di tali proposte, l'unica ad essere stata affettivamente approvata è stata quella relativa all'abolizione della cd. "clausola di ragionevolezza", adottata dal legislativo nel luglio 2023. Tale riforma, introdotta nonostante le significative proteste popolari, è stata successivamente dichiarata incostituzionale dalla Corte, con una decisione del 1° gennaio 2024. La "clausola di ragionevolezza", elaborata per via giurisprudenziale dalla Corte stessa negli anni '80, rappresenta uno dei principali contrappesi al potere del governo in assenza di una costituzione formale – essendo vigenti in Israele una serie di Leggi fondamentali che sanciscono i diritti individuali e le relazioni tra cittadini e Stato – e rappresenta uno strumento essenziale di controllo giurisdizionale, attribuendo alla Corte il potere di annullare gli atti amministrativi ritenuti "irragionevoli", senza possibilità di intervento del parlamento⁹.

Per quanto concerne l'ordinamento polacco, il processo di progressiva "cattura" del sistema giudiziario è decisamente antecedente, ed è stato attuato mediante la sistematica violazione di prassi consolidate nonché attraverso incisive riforme legislative. A partire dalla legislatura successiva alle elezioni del 2015, l'esecutivo, sostenuto dalla maggioranza parlamentare guidata dal partito Diritto e Giustizia (PiS), ha promosso una serie di interventi normativi che hanno profondamente alternato l'assetto del Tribunale costituzionale, della Corte Suprema e dell'intero sistema giudiziario, compresa la Procura generale. Il punto culminante di tale processo è stato rappresentato dall'approvazione, da parte della camera bassa, di una proposta volta ad introdurre una serie di misure sanzionatorie per i magistrati che avessero contestato le riforme giudiziarie promosse dal governo. Ulteriori criticità emergono dalla legge approvata l'8 dicembre 2017 mediante la quale è stata modificata la procedura di selezione dei giudici della Corte Suprema. In base a quanto stabilito, la nomina dei giudici avviene a tempo indeterminato, per atto del presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Nazionale della Magistratura. Quest'ultimo, a seguito della riforma, risulta composto da membri designati dalla maggioranza parlamentare, anziché eletti direttamente dai giudici, come previsto in precedenza¹⁰.

Infine, in Ungheria, il processo di progressiva subordinazione del potere giudiziario, e in particolare della Corte Costituzionale, a quello politico ha avuto avvio sin dall'entrata in vigore, nel 2011, della nuova Costituzione, voluta dalla coalizione conservatrice costituita da Fidesz e dal

⁹ Cfr. E. CAMPPELLI, *Reasonableness Standard Bill in Israel: soluzione o involuzione?*, in *DPCE online*, n. 4/2023; A. GROSS, *The Populist Constitutional Revolution in Israel*, in *Verfassungsblog*, 19/01/2023; L. PIERDOMINICI, *La riforma della giustizia israeliana: cronache dall'ultima frontiera costituzionale*, in *Giustizia Insieme*, 31/03/2023; G. LURIE, *The Attempt to Capture the Courts in Israel*, in *Israel L. Rev.*, 18/09/2023; Y. ROZNAI - R. DIXON - D. LANDAU, *Judicial Reform or Abusive Constitutionalism in Israel*, in *Israel L. Rev.*, n. 56(3)/2023; Y. ROZNAI - A. COHEN, *Populist Constitutionalism and the judicial overhaul in Israel*, in *Israel L. Rev.*, n. 3/2023; M. COHEN-ELIYA - I. PORAT, *A New Deal to the Israeli Judicial System*, in *DPCE online*, n. 2/2023; G. MANNARINI, *La riforma del sistema giudiziario di Israele tra criticità sistemiche e prospettive allarmanti*, in *DPCE online*, n. 1/2025.

¹⁰ E. CAMPPELLI, *Le ipotesi di judicial overhaul in Israele. Riflessioni comparate sulla potenziale regressione delle democrazie anche alla luce dei casi di Polonia e Ungheria*, in *federalismi.it*, n. 7/2023, 36-37. Si v. J. SAWICKI, *Gli interrogativi circa la degenerazione in una 'democrazia illiberale', in Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016; ID., *Portata a compimento la riforma governativa della Corte suprema e dell'ordinamento giudiziario. La separazione del terzo potere appare ormai memoria del passato*, in *Nomos. Le attualità nel Diritto*, n. 3/2017; A. ANGELI - A. DI GREGORIO - J. SAWICKI, *La controversa approvazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia" ulteriori considerazioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCE online*, n. 3/2017; M. MAZZA, *Le garanzie istituzionali della magistratura in Polonia: un presente difficile, un futuro incerto*, in *DPCE online*, n. 4/2020.

Partito Popolare Cristiano-Democratico (KNDP)¹¹. Tra le principali innovazioni, si segnala l'aumento del numero dei giudici costituzionali da 11 a 15, consentendo così al governo – forte di una maggioranza parlamentare dei 2/3 – di nominare soggetti ideologicamente affini. Anche la scelta di attribuire al legislativo la competenza a designare il presidente della Corte, in precedenza affidata ai giudici stessi, ha contribuito a rafforzare l'influenza politica sull'organo. Tale assetto ha, poi, inciso sulla calendarizzazione delle udienze e sull'assegnazione delle cause, permettendo al potere politico di orientare indirettamente l'attività giurisdizionale. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di adottare norme con efficacia retroattiva, è stato escluso il sindacato di costituzionalità sulle leggi di bilancio e su quelle tributarie ed è stato fortemente limitato l'accesso alla giurisdizione costituzionale mediante l'abolizione dell'*actio popularis*, che fino ad allora aveva rappresentato uno strumento fondamentale per l'evoluzione giurisprudenziale e per la legittimazione della Corte¹².

La nuova configurazione della Corte ha altresì ristretto il proprio ambito di intervento alla costituzionalità formale delle leggi, escludendo la possibilità di esaminare la compatibilità degli atti normativi con i principi fondamentali dell'Unione europea e con i trattati internazionali¹³.

2.2. Corpo elettorale e potere giudiziario

Come anticipato, nel contesto comparato assume particolare rilievo uno dei tratti più caratteristici della riforma messicana, ossia l'introduzione dell'elezione popolare dei giudici. A tale aspetto sarà dedicato, dopo l'esame del contenuto della riforma messicana, uno specifico approfondimento che tratterà in particolare due casi paradigmatici: da un lato, il sistema statunitense in quanto in alcuni Stati è prevista l'elezione diretta dei giudici; dall'altro, l'ordinamento boliviano, nel quale la Costituzione del 2009 ha introdotto l'elezione popolare, oltre che dei membri del Tribunale Costituzionale Plurinazionale, anche di quelli della Corte Suprema di Giustizia e del Tribunale Agroambientale. Tale misura aveva l'intento dichiarato di rafforzare la legittimità del potere giudiziario e di avvicinare l'amministrazione della giustizia alla popolazione. Tuttavia, l'esperienza del Tribunale Costituzionale appare particolarmente significativa in quanto, soprattutto in riferimento alle decisioni assunte in materia di rielezione presidenziale, consente di mettere in discussione l'ipotesi secondo cui l'elezione diretta dei giudici garantisca, in via automatica, imparzialità e indipendenza.

Vi sono, però, anche altre esperienze caratterizzate dall'intervento popolare nella definizione dell'assetto della più alta magistratura. Una di queste è quella dell'ordinamento giapponese, anche

¹¹ *Ex multis*, v. K. KELEMAN, *Una nuova Costituzione per l'Ungheria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011; E. SORDA, *Ungheria. Approvata la nuova Costituzione*, in *DPCE online*, n. 3/2011; M. DE SIMONE, *Ungheria: la nuova Costituzione. Verso una deriva autoritaria?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16/09/2011; M. SALVETTI, *L'Ungheria e la nuova Costituzione che preoccupa l'Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

¹² v. F. GÁRDOS-OROSZ, *The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint*, in *Acta Juridica Hungarica*, n. 302/2012; S. BENVENUTI, *La riforma del sistema giudiziario ungherese tra recrudescenze autoritarie e governance europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2012.

¹³ E. CAMPPELLI, *Le ipotesi di judicial overhaul in Israele. Riflessioni comparate sulla potenziale regressione delle democrazie anche alla luce dei casi di Polonia e Ungheria*, cit., 35.

se in questo caso si tratta di una partecipazione successiva alla nomina dei membri della Corte Suprema che si configura più come un meccanismo di controllo democratico diretto. Infatti, il presidente della Corte è nominato dall'imperatore su raccomandazione del consiglio dei ministri, mentre gli altri giudici sono nominati direttamente dall'esecutivo. A partire dagli anni '60, inoltre, si è consolidata la convenzione secondo cui dei quindici giudici, sei sono nominati tra i giudici delle corti inferiori, quattro tra gli avvocati, quattro tra i burocrati (inclusi i pubblici ministeri) e uno tra gli accademici. Ogni giudice della Corte Suprema però è sottoposto, dieci anni dopo la sua nomina, a un referendum confermativo nel quale l'elettorato ha facoltà di esprimersi sulla sua permanenza in carica. Qualora la maggioranza dei voti validi si esprima contro, il giudice è destituito¹⁴.

In Svizzera, a livello cantonale, i giudici delle corti inferiori sono spesso eletti direttamente dal popolo del distretto di competenza, mentre quelli delle corti superiori sono, nella maggior parte dei casi, designati dal parlamento cantonale. Tuttavia, in otto cantoni è previsto il suffragio popolare anche per i giudici delle corti superiori. Le elezioni giudiziarie sono frequentemente controllate dai partiti che, prima del loro svolgimento, si confrontano e suddividono i posti disponibili proporzionalmente alla loro forza elettorale. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, questo compito spetta alla *Interparteiliche Konferenz* (conferenza interpartitica), che valuta l'idoneità dei candidati e propone una lista "ufficiale" da sottoporre al corpo elettorale¹⁵.

L'ordinamento giapponese, quindi, pur prevedendo una forma di partecipazione popolare relativa ai giudici della Corte Suprema, non contempla un'elezione in senso proprio, ma il meccanismo previsto configura piuttosto una forma di controllo democratico *ex post*, privo degli elementi tipici della selezione elettiva, quali il confronto tra candidati o l'attribuzione del mandato direttamente da parte dell'elettorato. Il referendum confermativo giapponese si presenta, infatti, come uno strumento di legittimazione successiva, più simbolico che sostanziale, anche alla luce del fatto che, nella prassi, raramente conduce alla rimozione dei giudici. L'eccezionalità del sistema elvetico, fortemente caratterizzato da meccanismi di democrazia diretta e da un'elevata coesione istituzionale, invece, ne limita la comparabilità con altri ordinamenti. Inoltre, in tale esperienza il ricorso all'elezione popolare dei giudici si inserisce in un contesto politico-istituzionale in cui la logica consensuale e la rappresentanza proporzionale svolgono un ruolo fondamentale anche nella distribuzione delle candidature giudiziarie, riducendo il rischio di polarizzazione e preservando l'equilibrio tra le forze politiche. Proprio per queste ragioni, sia il modello giapponese che quello svizzero vengono qui considerati in modo marginale rispetto all'oggetto centrale dell'analisi, che si concentrerà su ordinamenti, quali quello statunitense e boliviano, nei quali l'elezione popolare dei giudici consente di riflettere su aspetti quali la competizione elettorale e la politicizzazione della funzione giudiziaria.

¹⁴ Cfr. H. TANAKA, *The Appointment of Supreme Court Justices and the Popular Review of Appointments*, in *Law in Japan*, n. 11/1978; S.I. NISHIKAWA, *Judicial Recruitment and Promotion: Responses to Professors Ramseyer and Repeta*, in *Washington University Law Review Wash. U. L. Rev.*, n. 88/2010; T. IZUMI, *Concerning the Japanese Public's Evaluation of Supreme Court Justices*, in *Washington University Law Review Wash. U. L. Rev.*, n. 88/2010.

¹⁵ B. SUTER, *Appointment, discipline and removal of judges: a comparison of the Swiss and New Zealand judiciaries*, in *VUWLR*, n. 46/2015, 282-283.

3. Modalità di designazione dei giudici in Messico: una ricostruzione storica

Prima di passare all'analisi del contenuto della recente riforma del potere giudiziario in Messico, non si può prescindere da una preliminare ricostruzione storica delle modalità di selezione dei giudici nel Paese.

Nel periodo compreso tra il 1824 e il 1857, i membri della Corte Suprema venivano scelti dai parlamenti statali: risultava eletto il candidato che otteneva la maggioranza dei voti espressi dalle assemblee legislative nel loro complesso, e non dai singoli componenti delle stesse. Tale meccanismo rifletteva un equilibrio politico-istituzionale centrato sul ruolo delle entità federate nella formazione dell'organo giurisdizionale supremo. Successivamente, con l'adozione della Costituzione del 1857, fino al 1912, si introdusse un sistema di elezione indiretta, attraverso un voto popolare di primo grado, sia per il presidente della Repubblica che per quello della Corte Suprema. A partire dal 1917, con l'entrata in vigore della Costituzione postrivoluzionaria, i giudici vennero selezionati sulla base di proposte realizzate dai congressi statali e votate in una sessione del Congresso Generale. Nel 1928, una riforma costituzionale attribuì, invece, all'esecutivo federale la facoltà di nominare i membri della Corte Suprema, con l'approvazione del Senato, e di rimuoverli "per cattiva condotta". Tale meccanismo, rimasto in vigore fino al 1994, ha comportato non solo la politicizzazione delle nomine, ma anche l'introduzione nella selezione dei giudici di logiche di spartizione e lottizzazione politica. Per porre rimedio a tale situazione, il presidente priista Ernesto Zedillo propose una riforma dell'articolo 95 della Costituzione, volta a escludere dalla candidatura a tali incarichi coloro che avessero ricoperto precedentemente funzioni di procuratore, governatore, deputato o senatore¹⁶.

Nello medesimo anno fu modificato anche il sistema di nomina dei giudici della Corte Suprema. Nella versione previgente alla riforma giudiziaria, l'articolo 96 della Costituzione, stabiliva che, ogniquale volta si rendesse vacante un seggio, il presidente della Repubblica dovesse trasmettere al Senato una terna di candidati, tra i quali quest'ultimo era chiamato a scegliere il nuovo ministro, a maggioranza qualificata dei 2/3. Qualora il Senato non si fosse pronunciato entro trenta giorni, il presidente avrebbe potuto effettuare direttamente la nomina. Invece, nel caso in cui il Senato avesse respinto la prima terna, il capo dell'esecutivo era tenuto a presentarne una seconda e, qualora anche questa fosse stata rigettata, avrebbe acquisito la facoltà di nominare discrezionalmente il nuovo membro della Corte. Un recente esempio di tale meccanismo si è verificato il 14 dicembre 2023, quando, a seguito del doppio rigetto da parte del Senato, López Obrador ha nominato come ministra della Corte una figura strettamente legata al proprio esecutivo¹⁷. La riforma del 1994 ha introdotto, inoltre, un mandato di 15 anni per i giudici della Corte Suprema, prevedendone la nomina scaglionata, tale da consentire a ciascun esecutivo, nell'arco del proprio mandato sessennale, di proporre da tre a quattro candidati. Ciò ha generato differenti assetti di potere e dinamiche di equilibrio tra la Corte e gli altri organi costituzionali, in particolare i poteri legislativo ed esecutivo.

¹⁶ J. HURTADO GONZÁLEZ, *Falsos supuestos sobre el poder judicial y su reforma*, in *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, n. 2/2024, 57-58

¹⁷ M.A. HERRERA VENEGAS, *Elección popular de juzgadores: análisis de Reforma Judicial en México*, cit., 9.

La riforma giudiziaria del 1994 è stata anche una pietra miliare nella promozione dell'indipendenza dei giudici federali attraverso l'istituzione della carriera giudiziaria e del Consiglio della Magistratura Federale (CJF). Da quel momento, l'accesso alle funzioni giudiziarie – quali quelle di magistrato di circuito e di giudice distrettuale – è stato subordinato al possesso di requisiti specifici, tra cui: l'esperienza pregressa nei gradi inferiori della magistratura, il superamento di concorsi pubblici e una dimostrata eccellenza nel curriculum e nel rendimento giudiziario¹⁸. L'articolo 97 della Costituzione, nella sua formulazione previgente alla riforma, stabiliva che le nomine dovessero avvenire secondo criteri oggettivi, vale a dire nel rispetto dei requisiti e delle procedure stabilite dalla legge. La selezione, quindi, si svolgeva mediante concorsi pubblici indetti e supervisionati dal Consiglio della Magistratura Federale, composto da sette membri: uno designato dal potere esecutivo, due proposti dal Senato della Repubblica in rappresentanza del potere legislativo, uno nominato dal Presidente della Corte Suprema e tre eletti dal *plenum* della stessa¹⁹.

Per quanto riguarda, infine, i tribunali locali – anch'essi divenuti oggetto di elezione popolare in seguito alla riforma del 2024 – le modalità di nomina dei giudici variavano da Stato a Stato, pur nel rispetto di alcuni parametri fissati a livello costituzionale. In linea generale, la selezione dei magistrati avveniva attraverso procedure di chiamata, gestite dai rispettivi Consigli giudiziari locali, i cui membri venivano designati con il concorso dei poteri esecutivo e legislativo degli Stati federati. Quanto alla procedura di nomina, essa prevedeva che il titolare del potere esecutivo locale trasmettesse al parlamento statale una terna di candidati, oppure, in alternativa, promuovesse bandi pubblici per la raccolta delle candidature, lasciando comunque al legislativo locale la competenza per la nomina finale²⁰.

La riforma del 1994 ha anche ampliato, in maniera significativa, i poteri di controllo costituzionale attribuiti alla Corte Suprema²¹, competenza ulteriormente rafforzata nel 2011²². Da allora, infatti, è previsto un doppio meccanismo di controllo di costituzionalità, concentrato e diffuso. In particolare, in base a quanto affermato dalla Corte stessa nella decisione *Varios*

¹⁸ A. AGUIAR, *Reforma judicial. ¿Cuál poder judicial para la democracia?*, in *Análisis Plural*, n. 7/2024, 7-8. Si v. C. ELIZONDO MAYER-SERRA - A.M. MAGALONI, *La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia*, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 23/2010; J. CORTEZ, *Sobre el origen de la Corte Suprema de Justicia en 1824*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 142/2015; A. CASTAGNOLA - S. LÓPEZ NORIEGA (eds.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, Città del Messico, 2016; J. CORTEZ SALINAS - G. SALAZAR REBOLLEDO, *La construcción de la independencia y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la Reforma Judicial de 1994*, in *Estudios Políticos*, n. 46/2019.

¹⁹ M.A. HERRERA VENEGAS, *Elección popular de juzgadores: análisis de Reforma Judicial en México*, cit., 9.

²⁰ *Ibidem*. Si v. *ex multis*, L. CABRERA ACEVEDO, *El Poder Judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, Città del Messico, 1968; J. BUSTILLOS, *Los jueces federales en México: antes y después de la carrera judicial*, in *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, n. 32/2011; R. ALFARO TELPALO - R. COELLO CETINA, *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito (Análisis de derecho comparado y propuesta de reforma legislativa)*, Città del Messico, 2015; C. ESQUINCA MUÑOZ, *Carrera judicial. Antecedentes, realidades y prospectiva*, Città del Messico, 2016; J.R. COSSÍO DÍAZ, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, Città del Messico, 2018; H. FIX-FIERRRO, *El Poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, Città del Messico, 2020.

²¹ Tra tutti, v. C. ASTUDILLO REYES, *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, Valencia, 2018.

²² I. PARRA PRIETO - R. DIXON - D. LANDAU, *Reforma judicial abusiva en México*, cit., 1185. Si v. C. HUERTA OCHOA, *El control de la constitucionalidad de la ley en México*, in *Cuestiones constitucionales*, n. 47/2022.

912/2012, tutti i giudici, sia federali che locali, sono tenuti a esercitare il controllo di costituzionalità nell'ambito delle loro funzioni²³.

Sebbene il massimo tribunale sia stata oggetto di critiche, negli ultimi vent'anni si è affermato come un attore istituzionale centrale, svolgendo un ruolo fondamentale di arbitro tra i poteri dello Stato, le entità federative e gli organi costituzionali autonomi²⁴.

4. Un cambio di paradigma: l'elezione giudiziaria nel testo della riforma

Come già osservato, la riforma del potere giudiziario è stata approvata in Messico nelle ultime settimane del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador, promotore dell'iniziativa. Tuttavia, l'iter legislativo si è concluso solo pochi giorni dopo l'insediamento della nuova legislatura, circostanza che ha compromesso l'esame parlamentare, non garantendo il dibattito approfondito normalmente richiesto per le leggi di rango costituzionale. Tutti gli elementi disponibili inducono a ritenere che i parlamentari appartenenti al partito di maggioranza e ai gruppi ad esso alleati abbiano ricevuto indicazione di approvare il progetto di riforma nel più breve tempo possibile, al fine di garantirne l'entrata in vigore prima della scadenza del mandato presidenziale²⁵.

In base alla nuova disciplina costituzionale, e in particolare all'articolo 96 della CPEUM, è ora previsto che i ministri della Corte Suprema di Giustizia della Nazione, i magistrati della Sala Superiore e delle Camere Regionali del Tribunale Elettorale, quelli del Tribunale Disciplinare, i magistrati di circuito e i giudici distrettuali siano eletti a suffragio universale, libero, diretto e segreto da parte del corpo elettorale, in occasione delle elezioni federali ordinarie dell'anno corrispondente.

Tale previsione è stata estesa anche ai magistrati e ai giudici statali, demandando alle costituzioni e alle leggi organiche dei singoli Stati la definizione delle modalità di elezione, nel rispetto dei principi stabiliti a livello federale. La durata dell'incarico per tali cariche è fissata in nove anni, con possibilità di rielezione, conformemente a quanto disposto dall'articolo 116 della legge fondamentale. L'ottavo articolo transitorio della riforma prevede, inoltre, due disposizioni di coordinamento temporale: da un lato, i congressi locali dispongono di un termine di 180 giorni per adeguare la normativa alla nuova disciplina; dall'altro, il rinnovo integrale delle magistrature locali dovrà avvenire entro il 2027²⁶.

Una delle innovazioni più significative della riforma consiste, quindi, nell'introduzione dell'elezione popolare per tutti i giudici federali, pari complessivamente a 1673²⁷, attraverso un

²³ M.A. HERRERA VENEGAS, *Elección popular de juzgadores: análisis de Reforma Judicial en México*, cit., 5. Si v. ad esempio J. CORTEZ, *Análisis cualitativo comparado. Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia contra el Ejecutivo en México*, in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, n. 3/2014.

²⁴ v. S. ZAMORA - J.R. COSSÍO, *Mexican Constitutionalism after presidencialismo*, in *Int'l J. Const. L.*, n. 411/2006.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ J.P. ABREU SACRAMENTO, *Justicia local y reforma judicial*, in *Nexos*, 10/09/2024. Sull'impatto della riforma della giustizia locale v. sp. V.A. WONG MERAZ - P. RIVERA RIVAS (coords.), *La reforma de 2024 al poder judicial mexicano a la luz de las ciencias constitucionales*, Colex, A Coruña, 2024.

²⁷ Di cui 1634 giudici federali, i nove ministri della SCJN, cinque magistrati del Tribunale Disciplinare, 25 magistrati elettorali membri della Sala Superior e delle sale regionali.

sistema elettorale maggioritario di tipo *plurality*, con la previsione dell'obbligo di garantire la parità di genere²⁸. A tale numero si aggiungono i giudici delle diverse articolazioni del potere giudiziario a livello statale.

La riforma introduce, inoltre, due nuovi organi a livello federale: il *Tribunal de Disciplina Judicial* (TDJ), competente in materia disciplinare, e l'*Órgano Administrativo Judicial*, con funzioni amministrative. Strutture analoghe sono poi previste anche a livello statale.

Soffermandosi sulla disciplina prevista per il livello federale, per quanto riguarda i requisiti di eleggibilità ai fini della candidatura, la nuova normativa prevede che il candidato sia in possesso di una laurea in giurisprudenza con una media di almeno 8 nell'ultimo anno di studi; deve inoltre aver conseguito una valutazione di minimo 9 nelle materie specialistiche attinenti all'incarico per cui si candida, nonché aver maturato almeno cinque anni di esperienza nell'esercizio della professione forense. A completamento della candidatura, è richiesto il deposito di un saggio motivazionale e la presentazione di cinque lettere di referenza.

Oltre alla disciplina relativa alle modalità di selezione dei giudici federali, che sarà illustrata nel dettaglio nel prosieguo, la riforma costituzionale ha inciso anche sulla durata degli incarichi giurisdizionali. In primo luogo, è stato ridotto il mandato dei ministri della Corte Suprema da quindici a dodici anni. La riforma esclude, in linea generale, la possibilità di una loro rielezione, salvo nei casi in cui la funzione sia stata esercitata in via provvisoria o *ad interim*, al fine di rafforzare la temporaneità e l'autonomia della funzione giurisdizionale apicale. In secondo luogo, il mandato dei magistrati del Tribunale Elettorale è stato ridotto da nove a sei anni, escludendo espressamente ogni possibilità di proroga o rielezione. Per quanto riguarda i restanti giudici e magistrati federali, il sistema previgente prevedeva incarichi di sei anni con garanzia di inamovibilità. A seguito della riforma, la durata è stata estesa a nove anni con possibilità di rielezione illimitata.

Le fasi del processo elettorale relative alla nomina dei membri del potere giudiziario federale comprendono: la designazione dei candidati, la verifica dei requisiti di eleggibilità, la campagna elettorale, l'elezione e la dichiarazione di validità delle elezioni. Ai fini del presente contributo, si concentrerà l'attenzione sulle modalità di composizione delle liste sottoposte al corpo elettorale, in quanto assume rilievo la previsione di un meccanismo di preselezione di natura politica, gestito dai rami esecutivo, legislativo e giudiziario. Le candidature, quindi, di fatto non sono aperte, ma vengono proposte dai poteri dell'Unione.

In particolare, il presidente della Repubblica propone tre candidati per ciascuno dei nove seggi della Corte Suprema, tre per ognuno dei sette seggi della Sala Superiore del Tribunale Elettorale e tre per ciascuno dei cinque seggi del Tribunale Disciplinare. Per quanto riguarda il potere legislativo, la Camera dei Deputati, con una maggioranza dei 2/3, sceglie un candidato per ogni carica, mentre il Senato della Repubblica, con la stessa maggioranza, indica due candidati per

²⁸ Gli elettori potranno eleggere per i ministri della Corte Suprema fino a cinque donne e a quattro uomini; per i magistrati del Tribunale di Disciplina Giudiziaria fino a tre donne e a due uomini; per i magistrati della Camera Superiore del Tribunale Elettorale fino a due donne e a due uomini; per i magistrati di circuito e i giudici distrettuali fino a cinque donne e a cinque uomini. M. ESTRADA DAMIÁN - C.M. ESTRADA PALACIOS, *El procedimiento electoral de juzgadores y juzgadoras del Poder Judicial Federal en México*, in *Ciencia Latina*, n. 6/2024, 11731.

ciascuna posizione. In parallelo, il *plenum* della Corte Suprema, con almeno sei voti, designa tre candidati per carica.

Con riferimento alla nomina dei magistrati di circuito e dei giudici distrettuali, i tre rami del governo propongono ognuno fino a due candidati per ciascuna posizione. Nello specifico, per quanto riguarda il potere legislativo, un candidato è designato dalla Camera dei Deputati e un altro dal Senato della Repubblica, in entrambi i casi con una maggioranza dei 2/3.

Ai fini della selezione delle candidature, ciascun ramo del governo è tenuto a istituire un Comitato di valutazione composto da cinque membri, scelti tra persone di comprovata competenza ed esperienza nel settore giuridico. A tali comitati è demandato il compito di ricevere e valutare i fascicoli delle candidature presentate per ciascun bando. Nel caso delle nomine per la Corte Suprema, la Sala Superiore del Tribunale Elettorale e il Tribunale Disciplinare della Giustizia (TDJ), ciascun Comitato seleziona i dieci candidati meglio valutati che soddisfano i requisiti previsti. Per le nomine relative ai magistrati di circuito e ai giudici dei tribunali distrettuali, la scelta si limita ai sei candidati con il punteggio più elevato. Una volta completata la valutazione, l'elenco dei selezionati è oggetto di un sorteggio, con il quale sono individuati i candidati ufficiali da proporre per ciascuna posizione giurisdizionale.

Dopo l'approvazione formale da parte del rispettivo ramo del governo, le liste così definite sono trasmesse al Senato, che deve inoltrarle all'Istituto Nazionale Elettorale (INE) entro e non oltre il 12 febbraio dell'anno in cui sono previste le elezioni. Con riferimento alle posizioni di magistrato di circuito e di giudice distrettuale, inoltre, devono essere inclusi anche i funzionari già in carica, salvo che gli stessi abbiano formalmente rinunciato alla candidatura per un nuovo mandato²⁹.

È evidente, dunque, che l'intervento e l'ingerenza dei poteri dell'Unione rappresentano un elemento strutturale del nuovo modello elettivo, dato che sono proprio tali poteri a determinare l'elenco dei candidati da sottoporre al corpo elettorale. Inoltre, la dimensione politico-elettorale delle candidature è rafforzata dall'introduzione di una fase di campagna elettorale, a scapito del loro profilo tecnico-giuridico. Infatti, sebbene i Comitati di valutazione siano composti da esperti del settore legale, non può escludersi che i loro componenti risultino condizionati, direttamente o indirettamente, dagli interessi politici del ramo da cui sono nominati. La previsione di una selezione casuale mediante sorteggio tra i dieci (o sei) candidati inizialmente valutati, poi, potrebbe non condurre alla selezione di quelli effettivamente più qualificati sotto il profilo del merito e della competenza³⁰.

²⁹ Per un'analisi della riforma, anche relativamente ad altri profili, *v. ex multis* M. VELASCO-RIVERA - J. OLAIZ - I. PARRA PRIETO, *Mexico's constitutional democracy crisis: the judicial overhaul is only the beginning*, in *LACL-AIDC Blog*, 12/09/2024; S. LÓPEZ AYLLÓN - J. OROZCO HENRÍQUEZ - P. SALAZAR - D. VALADÉS (eds.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*, Città del Messico, 2024; SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Análisis de la iniciativa de reforma al Poder Judicial en México. Problemas asociados con la iniciativa de reforma constitucional del Poder Judicial presentada*, Città del Messico, 5/02/2024; D. VALADÉS, *Judicial reform in Mexico: an institutional setback*, in *Diritti comparati - Blog*, 4/12/2024; G. CASAVECCHIA, *Elezioni popolari della Magistratura federale messicana*, in *DPCE online*, n. 4/2024; F. TORTOLERO CERVANTES - L. MANCINI, *Istruzioni messicane per distruggere l'indipendenza giudiziaria*, in *Diritti comparati - Blog*, 14/01/2025; S. RAGONE - R. BRITO MELGAREJO, *La riforma messicana del potere giudiziario: un'analisi contestuale e comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/ 2024.

³⁰ M.A. HERRERA VENEGAS, *Elección popular de juzgadores: análisis de Reforma Judicial en México*, cit., 12-13.

La riforma in esame introduce anche altri elementi che incidono in modo significativo sull'equilibrio dei poteri, prevedendo misure che, di fatto, tendono a indebolire l'autonomia e l'efficacia del potere giudiziario. Tra queste, si segnala l'eliminazione della possibilità di sospendere in via cautelare l'efficacia delle norme impugnate, la limitazione degli effetti delle sentenze emesse nei giudizi di *amparo* al solo caso concreto e l'impossibilità di accedere alla pensione per i giudici in servizio al momento della riforma, i quali, per permanere nella magistratura, hanno dovuto previamente dimettersi e successivamente sottoporsi al nuovo processo elettivo. Dello stesso tenore è l'abolizione del *Consejo de la Judicatura Federal* sostituito dal *Tribunal de Disciplina Judicial* e dall'*Órgano de Administración Judicial*. Il primo è composto da cinque componenti eletti a suffragio popolare per un mandato di sei anni e dispone di ampi poteri disciplinari nei confronti di tutti i magistrati e giudici, inclusi i ministri della Corte Suprema. Le sue decisioni sono insindacabili e le sanzioni applicabili possono comprendere anche la rimozione dall'incarico, per reati non chiaramente definiti, come quello di aver agito "contro l'interesse pubblico"³¹. L'Organo di Amministrazione della Giustizia, invece, ha funzioni esclusivamente amministrative ed è formato da cinque componenti: uno designato dal presidente della Repubblica, due eletti dal Senato con maggioranza dei 2/3, e tre nominati dalla Corte Suprema con almeno sei voti. Un'altra novità introdotta dalla riforma riguarda la tempistica dei procedimenti giudiziari, per i quali la riforma impone termini massimi di durata: sei mesi per le controversie in materia fiscale e un anno per quelle penali³².

5. L'elezione popolare dei giudici: i casi degli Stati Uniti d'America e della Bolivia

Come già anticipato, il caso più emblematico di elezione dei giudici è rappresentato dagli Stati Uniti d'America, dove attualmente 20 Stati prevedono la selezione popolare dei giudici della propria Corte Suprema. Di questi, 7 (Alabama, Illinois, Louisiana, New Mexico, North Carolina, Pennsylvania e Texas) adottano elezioni partitiche, mentre nei restanti 13 (Arkansas, Georgia, Idaho, Kentucky, Minnesota, Mississippi, Montana, Nevada, North Dakota, Oregon, Washington, West Virginia e Wisconsin) le elezioni non sono partitiche. Inoltre, in 43 dei 50 Stati, i giudici locali sono selezionati attraverso elezioni dirette, seppur con modalità e caratteristiche variabili da Stato a Stato. In linea generale, i giudici sono eletti mediante un voto a suffragio universale in collegi uninominali, e non tramite liste elettorali, come previsto invece dalla riforma messicana.

In questa sede non sarà possibile procedere a un'analisi dettagliata delle caratteristiche dei vari sistemi elettorali giudiziari statunitensi, che verranno trattati solo per sommi capi. L'attenzione sarà piuttosto rivolta alle ragioni storico-istituzionali che hanno condotto all'introduzione dell'elezione popolare dei giudici a livello statale negli Stati Uniti d'America, nonché alle principali criticità emerse nell'elaborazione dottrinale in merito a tale meccanismo. Ciò risulta utile per contestualizzare la proposta messicana, dato che tanto i profili di legittimazione democratica

³¹ T. GROPPI, "Judicial overhaul" e regressione democratica in Messico, in *federalismi.it*, n. 23/2024, vi-vii.

³² J. HURTADO GONZÁLEZ, *Falsos supuestos sobre el poder judicial y su reforma*, cit., 51.

quanto le problematiche emersi nell'esperienza statunitense consentono di valutare più compiutamente le implicazioni sistemiche connesse all'introduzione dell'elezione diretta dei giudici in Messico. In tal modo, risulta altresì possibile interrogarsi criticamente sull'assunto secondo cui maggiore partecipazione popolare si tradurrebbe automaticamente in maggiore *accountability* del potere giudiziario.

In origine, nei primi decenni successivi all'indipendenza, i metodi di selezione dei giudici statunitensi ricalcavano in larga parte quelli dell'ex madrepatria britannica: le nomine erano attribuite ai legislativi o ai governatori degli Stati e i giudici, in molti casi, restavano in carica a vita, sebbene fosse prevista la possibilità della loro rimozione mediante procedura di *impeachment*.

A partire dagli anni '30 dell'800, però, con l'affermazione della concezione jacksoniana della democrazia, incentrata sull'ampliamento della partecipazione popolare e sull'idea che i cittadini non dovessero solo eleggere i propri rappresentanti, ma anche condividere la responsabilità dell'attività di governo, venne introdotta l'elezione popolare dei giudici e fu contestualmente ridotta la durata dei loro mandati. Questo sistema elettivo si diffuse rapidamente, sostenuto da tre principali argomentazioni. In primo luogo, si riteneva che, in quanto titolari del potere di sindacare la legittimità delle leggi approvate dai parlamenti statali, e quindi potenzialmente chiamati a prendere alcune delle decisioni politicamente più rilevanti per lo Stato, i giudici dovessero essere scelti direttamente dai cittadini, al pari dei membri del legislativo. In secondo luogo, il sostegno a tale riforma provenne dalla magistratura stessa, che percepiva l'elezione popolare come uno strumento di rafforzamento della propria indipendenza rispetto al potere legislativo. Infine, l'elezione diretta dei giudici veniva vista come un meccanismo più agevole e immediato per rimuovere dall'incarico giudici incompetenti, rispetto alla complessa procedura di *impeachment*³³.

La dottrina statunitense non è unanime nel valutare se l'elezione popolare favorisca effettivamente l'indipendenza della magistratura³⁴. Tra i vantaggi indicati, si segnala la convinzione che un sistema elettivo possa accrescere la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dei giudici, incrementare il rispetto delle loro decisioni e garantire una maggiore *accountability*. In questa prospettiva, l'indipendenza della magistratura verrebbe rafforzata proprio in virtù del fatto che la selezione non dipende da accordi interni tra i rami del governo, riducendo così le pratiche clientelari³⁵.

D'altra parte, si è osservato che l'assoggettamento dei giudici al giudizio periodico degli elettori potrebbe comprometterne l'imparzialità nelle decisioni. La funzione giurisdizionale, inoltre, non è intrinsecamente politica come quella legislativa, e pertanto non dovrebbe essere sottoposta alle

³³ C.W. BONNEAU - M. GANN HALL, *In Defense of Judicial Elections*, Routledge, New York, 2009, 4-5.

³⁴ *Ex multis*, W. ST. JOHN GARWOOD, *Democracy and the Popular Election of Judges: An Argument*, in *SW. L.J.*, Vol. 16, n. 216/1962; T.E. BRENNAN, *Nonpartisan election of judges: the Michigan case*, in *Southwestern Law Journal*, Vol. 40, n. 23/1987; J.D. FABIAN, *The Paradox of Elected Judges: Tension in the American Judicial System*, in *Geo. J. Legal Ethics*, vol. 15, n. 155/2001; D.C. WINTERSHEIMER, *Judicial Independence through Popular Election*, in *QLR*, vol. 20, n. 791/2001; M.L. VOLCANSEK, *Judicial Elections and American Exceptionalism: A Comparative Perspective*, in *DePaul L. Rev.*, Vol. 60, n. 805/2011; C.W. BONNEAU - M. GANN HALL (eds.), *Judicial Elections in the 21st Century*, Routledge, Londra, 2016; W. HAMILTON BRYSON, *Some Thoughts Raised Judges*, in *U. Rich. L. Rev.*, Vol. 51, n. 47/2017; A.R. STONE - M. P. OLSON, *Elections Improve Support for State Trial Court Judges in the United States*, in *Journal of Law and Courts*, 2025.

³⁵ L. ZACCARI, *Judicial Elections: Recent Developments, Historical Perspective, and Continued Viability*, in *Richmond Journal of Law and the Public Interest*, summer 2004, 140-141.

stesse logiche di responsabilità elettorale. Per di più, i giudici eletti tendono a riflettere, nel momento della loro nomina, le preferenze politiche prevalenti nello Stato, risultando spesso allineati con la coalizione dominante.

A fronte delle criticità emerse, il sistema delle elezioni giudiziarie negli Stati Uniti d'America ha subito, sin dagli anni '30 del XIX secolo, significative trasformazioni volte a contenerne gli effetti più problematici. La principale è consistita nella progressiva transizione, in numerosi Stati, da un modello di elezione partitica a uno formalmente non partitico. Questa trasformazione si è resa necessaria in risposta alle crescenti accuse di corruzione e al sospetto di un'eccessiva influenza delle macchine di partito sulla selezione dei giudici³⁶. Come suggerisce la denominazione, le elezioni non partitiche escludono l'affiliazione politica del candidato sulla scheda elettorale. Tuttavia, nella prassi, i partiti continuano a esercitare un ruolo rilevante nel sostenere i propri candidati, potendo anche condurre campagne in sostegno dei propri affiliati. Di conseguenza, anche le elezioni qualificate come non partitiche finiscono per assumere le connotazioni tipiche di quelle partitiche³⁷. Le campagne elettorali per l'elezione – o la riconferma – dei giudici statali, infatti, si sono progressivamente trasformate in veri e propri momenti politici. Benché i candidati non possano organizzare direttamente raccolte fondi, sono comunque autorizzati ad avvalersi di comitati a tal fine. Inoltre, tendono a rendere nota la propria affiliazione politica e ad adottare posizioni esplicite su temi sociali e giuridici fortemente divisivi, nonché sul programma dell'esecutivo statale in carica.

Se la polarizzazione del processo elettorale ha avuto come effetto un incremento significativo della partecipazione elettorale, conferendo agli eletti un maggiore grado di legittimazione popolare, ha anche contribuito a rendere il potere giudiziario un altro potere politico a livello statale, acuendo il rischio di conflitti di interesse tra i giudici e i propri finanziatori, specialmente in un contesto in cui le decisioni giudiziarie possono incidere direttamente sugli interessi dei secondi³⁸.

Come anticipato, particolarmente significativa è anche l'esperienza del Tribunale Costituzionale (TCP) boliviano. La Costituzione del 2009 – adottata al termine di un processo costituente di natura partecipativa promosso dal Presidente Evo Morales³⁹ – ha introdotto l'elezione popolare dei giudici del Tribunale Costituzionale Plurinazionale, della Corte Suprema di Giustizia e del Tribunale Agroambientale. Tale innovazione si inserisce nel contesto di una differente concezione dei diritti e del potere politico propria del cd. “nuovo costituzionalismo latinoamericano”⁴⁰, del quale la Bolivia rappresenta uno degli esempi paradigmatici. Di peculiare

³⁶ C.W. BONNEAU - M. GANN HALL, *In Defense of Judicial Elections*, Routledge, New York, 2009, 7-8.

³⁷ L. ZACCARI, *Judicial Elections: Recent Developments, Historical Perspective, and Continued Viability*, cit., 142.

³⁸ E. GRANDE, *Un connubio inconciliabile: legittimazione democratica e imparzialità dei giudici e dei prosecutors negli Stati Uniti*, in *Questione Giustizia*, n. 1-2/2024.

³⁹ Si v. *ex multis*, S. PAZ PATIÑO, *Una mirada retrospectiva sobre la asamblea constituyente en Bolivia*, in *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, n. 2/2007; F. GAMBOA, *Las razones del fracaso: la Asamblea Constituyente en Bolivia como democracia bloqueada*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 143/2009; M.G. MEZA-LOPEHANDÍA, *Elementos del proceso constituyente boliviano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020.

⁴⁰ *Ex multis*, AA.VV., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Corte Constitucional del Ecuador, 2010; R. GARGARELLA - C. COURTIS, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Chile, 2009; R. VICIANO PASTOR (cur.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, 2012; P. SALAZAR UGARTE, *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, Messico, 2013; I.S. DONIUSH JARAMILLO, *El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del derecho*

rilievo è il caso del Tribunale Costituzionale, il cui operato, in particolare con riguardo alle pronunce rese in materia di rielezione presidenziale, permette di mettere in discussione l'assunto secondo cui la designazione elettiva dei giudici assicuri, in modo automatico, requisiti di imparzialità e indipendenza.

Il processo costituente è stato profondamente influenzato dalle istanze provenienti dai settori popolari che ne hanno sostenuto l'avvio e lo sviluppo. In particolare, hanno avuto un ruolo decisivo nella configurazione del Tribunale Costituzionale le seguenti esigenze: la concezione dei diritti sociali non come un mero aspetto programmatico, ma come diritti fondamentali dotati di pari valore normativo rispetto a quelli civili e politici; l'idea della democrazia partecipativa quale espressione continuativa della sovranità popolare, da attuarsi mediante strumenti di elezione diretta e meccanismi permanenti di controllo del potere costituito; la costruzione di uno Stato plurinazionale, in contrasto con il modello liberale di Stato-nazione, orientato verso un processo di effettiva decolonizzazione e verso un modello di pluralismo giuridico; infine, la riaffermazione del carattere vincolante della volontà popolare espressa nel testo costituzionale.

Proprio per questo, l'articolo 198 della nuova Costituzione ha sancito il suffragio universale per la selezione dei magistrati del Tribunale Costituzionale (art. 182). Tuttavia, non si tratta di un'elezione completamente diretta, ma la normativa prevede un meccanismo di preselezione dei candidati ad opera del legislatore. In particolare, la legge sul sistema elettorale del 30 giugno 2010 stabilisce all'articolo 77 che il processo elettorale si articola in due fasi distinte: la prima, dalla durata di sessanta giorni, riguarda la nomina e la preselezione dei candidati; la seconda, di novanta giorni, concerne l'organizzazione e lo svolgimento dello scrutinio⁴¹.

Per quanto riguarda la fase di preselezione, l'articolo 16 della legge n. 027 del 6 luglio 2010 attribuisce tale competenza all'Assemblea Legislativa Plurinazionale, alla quale spetta sia la determinazione dei criteri di eleggibilità sia la disciplina della procedura selettiva. Ai sensi dell'articolo 19 della medesima legge, l'Assemblea procede, con il voto favorevole dei 2/3 dei membri presenti, a individuare ventotto candidati, la metà dei quali devono essere donne, da inserire nella lista che sarà sottoposta al corpo elettorale. Appare rilevante evidenziare che, a differenza della riforma messicana che ha disciplinato la campagna elettorale, in Bolivia i candidati, pena l'esclusione, non sono autorizzati a svolgere tale attività, né direttamente né per il tramite di terzi⁴². La normativa impone inoltre, a pena di ineleggibilità, che i candidati si astengano da qualsiasi attività di propaganda, inclusa la partecipazione a forum pubblici in cui si affrontino temi anche indirettamente connessi alla candidatura, nonché dal rilascio di dichiarazioni pubbliche, sia a proprio favore sia a favore o contro altri candidati, attraverso qualunque mezzo di comunicazione. L'unico responsabile della divulgazione dei curricula dei candidati è l'organo elettorale⁴³.

constitucional latinoamericano, Buenos Aires, 2013; A. MASTROMARINO, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 2/2020.

⁴¹ R. VICIANO PASTOR, *El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: un modelo rupturista y discutido*, in *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n. 373/ 2021, 584 ss.

⁴² Ó.A. MILLÁN TERÁN, *El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional*, in *Ciencia y Cultura*, n. 35/2015, 119-120.

⁴³ R. VICIANO PASTOR, *El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: un modelo rupturista y discutido*, cit., 584 ss.

L'elettore, nel processo di selezione dei membri del Tribunale Costituzionale, è chiamato ad esprimere una sola preferenza tra l'insieme dei candidati alla carica di magistrato. I sette candidati che ottengono il maggior numero di voti sono nominati magistrati titolari, mentre i sette successivi diventano supplenti. Dato che il TCP è un organo nazionale, anche il collegio elettorale per la sua elezione è unico e di carattere nazionale. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 197.I della Costituzione, i magistrati devono essere eletti secondo criteri di rappresentanza plurinazionale, garantendo la partecipazione del sistema originario contadino. In attuazione di tale principio, l'articolo 13.2 della Legge n. 027 del 2010 stabilisce la presenza di almeno due giudici appartenenti alle comunità indigene⁴⁴.

Tale modello elettivo ha evidenziato diverse criticità, emerse con particolare evidenza nelle decisioni del Tribunale che hanno consentito la ricandidatura dell'ex presidente Evo Morales, in contrasto con i limiti costituzionali alla rielezione presidenziale. Infatti, la Costituzione del 2009 – frutto di un processo costituente marcato dalla coesistenza tra l'Assemblea Costituente e il Congresso – aveva stabilito una clausola compromissoria, prevedendo la possibilità di una sola rielezione presidenziale. Tuttavia, a seguito della prima rielezione di Morales nel 2009, il partito di governo (*Movimiento al Socialismo* – MAS) ha sollecitato per due volte l'intervento interpretativo del TCP, il quale ha accolto entrambe le istanze con le sentenze n. 0003/2013 e n. 0084/2017, fornendo argomentazioni differenti ma convergenti nell'avallare una nuova candidatura dell'ex presidente.

Le elezioni del 2011 e del 2017 per il rinnovo dei giudici del Tribunale Costituzionale non hanno attenuato l'ingerenza del potere politico nella selezione dei magistrati costituzionali e la partecipazione dell'Assemblea Legislativa alla fase di preselezione si è rivelata un veicolo attraverso il quale il partito di maggioranza ha potuto determinare la composizione delle più alte corti del Paese. Di conseguenza, il suffragio popolare ha svolto una funzione meramente legittimante di scelte già compiute in sede parlamentare, senza che ciò si traducesse in una reale espressione della sovranità popolare. Nel dicembre 2023, poi, il Tribunale Costituzionale ha adottato una dichiarazione con cui ha prorogato il proprio mandato «fino all'elezione e all'insediamento delle nuove autorità». Tale estensione è stata resa possibile dal mancato completamento della procedura parlamentare di approvazione della lista dei candidati, determinando l'impossibilità di tenere le elezioni previste e allungando, potenzialmente *sine die*, il mandato dei giudici in carica⁴⁵.

Il caso boliviano evidenzia come l'adozione di un meccanismo elettivo per la selezione dei giudici non comporti automaticamente un rafforzamento del sistema giudiziario e della sua indipendenza. Al contrario, nella prassi boliviana, tale meccanismo ha finito per facilitare la “cattura del potere giudiziario”, compromettendone sia l'autonomia funzionale che la legittimazione istituzionale⁴⁶.

⁴⁴ Ó.A. MILLÁN TERÁN, *El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional*, cit., 119-120.

⁴⁵ Sulle elezioni v. G.I. DEHEZA, *Bolivia 2011: gobernando con el conflicto*, in *Rev. cienc. polít.*, Vol.32, n. 1/2012; A. DRISCOLL, M.J. NELSON, *Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia*, in *Polít. Gob.*, Vol. 26, n. 1/ 2019; O. MILLÁN TERÁN, *Evolución del sistema de elección de magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional en Bolivia: Avances y reflexiones (2011-2024)*, in *Revista De Derecho de la UCB*, n. 16/2025.

⁴⁶ L.E. TAPIA OLIVARES, *Bolivia y la elección popular en sus altas cortes: tres procesos fallidos*, in *Nexos*, 22/01/2024.

6. Cala il sipario sulla democrazia messicana? Alcune riflessioni alla luce del quadro comparato

Le modalità previste per la nomina dei magistrati della Corte Suprema in Messico, prima della riforma del 2024, si sono rivelate in più circostanze problematiche: nei contesti di governo unificato, in cui l'esecutivo e la maggioranza senatoriale coincidevano, si è riscontrata un'eccessiva concentrazione di potere nella selezione dei giudici; al contrario, nei casi di governo diviso il presidente poteva strategicamente astenersi dal presentare nomine, mantenendo la Corte incompleta e compromettendone, di conseguenza, l'efficienza operativa. Inoltre, la normativa vigente prevedeva che, in caso di doppia bocciatura da parte del Senato della terna proposta, il presidente potesse procedere a una nomina diretta di uno dei candidati⁴⁷, come avvenuto proprio durante la presidenza di López Obrador.

Già in epoca antecedente al dibattito attuale, Emilio Rabasa aveva espresso critiche nei confronti dell'elezione popolare dei magistrati, pur riconoscendone alcuni vantaggi, in particolare la sua incompatibilità con la perpetuità nell'incarico e la conseguente necessità di limitare temporalmente i mandati dei componenti della magistratura suprema⁴⁸. La riforma costituzionale in esame, infatti, solleva significative criticità sotto il profilo dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, tra le quali emerge il rischio di una eccessiva politicizzazione del processo di selezione dei candidati. Come evidenziato, la proposta assegna il potere di designazione dei candidati non solo all'organo giudiziario – il quale, in un ordinamento democratico, dovrebbe operare in autonomia rispetto agli altri poteri –, ma anche all'esecutivo e al legislativo. In tal modo, ciascuno dei due poteri politici avrà la possibilità di proporre propri candidati, i quali, seppur formalmente legittimati dal voto popolare, rischiano di riflettere logiche di appartenenza politico-partitica, piuttosto che criteri di competenza o indipendenza⁴⁹. Tale rischio è chiaramente riscontrabile in esperienze a livello comparativo e tra queste rilevano, per la loro portata paradigmatica, i casi degli Stati Uniti d'America e della Bolivia. Come si è visto, nel contesto statunitense, pur essendosi affermata in numerosi Stati federati, a partire dagli anni '30 del XIX secolo, una tendenza alla transizione da modelli elettivi partitici verso forme formalmente non partitiche, la prassi ha dimostrato la persistente incidenza dei partiti politici nella promozione dei propri candidati. Ne consegue che anche le elezioni giudiziarie classificate come “non partitiche” assumono spesso, di fatto, le dinamiche proprie delle competizioni partitiche⁵⁰, con campagne elettorali fortemente polarizzanti. Analoghe problematiche si riscontrano nel caso boliviano, dove, nonostante il divieto di attività di propaganda elettorale da parte dei candidati, il rischio di politicizzazione del potere giudiziario permane in modo significativo. In tale ordinamento, la partecipazione dell'Assemblea Legislativa alla fase di preselezione dei candidati si è tradotta, in più occasioni, in uno strumento attraverso il quale il partito di maggioranza è riuscito a incidere in maniera determinante sulla composizione degli organi giurisdizionali supremi.

⁴⁷ A. AGUIAR, *Reforma judicial. ¿Cuál poder judicial para la democracia?*, cit., 11-12

⁴⁸ E. RABASA, *La constitución y la dictadura*, Città del Messico, 1999, 147 e 49.

⁴⁹ M. ESTRADA DAMIÁN - C.M. ESTRADA PALACIOS, *El procedimiento electoral de juzgadores y juzgadoras del Poder Judicial Federal en México*, cit., 11879

⁵⁰ L. ZACCARI, *Judicial Elections: Recent Developments, Historical Perspective, and Continued Viability*, cit., 142.

Secondo la Commissione di Venezia il coinvolgimento dei rami legislativo ed esecutivo nelle fasi di preselezione e nomina dei membri delle alte magistrature non è necessariamente dannoso. Si tratta, però, di un fattore associato alla maturità delle democrazie. Proprio per questo motivo, la Commissione suggerisce che le nuove democrazie utilizzino a tal fine consigli di giustizia che siano caratterizzati da una composizione pluralista, ma con una maggioranza di giudici⁵¹. Per quanto il caso messicano non rientri nelle democrazie di nuova formazione, ciò appare ugualmente valido, trattandosi di una democrazia non consolidata e il cui futuro si gioca ancora, e quasi completamente, sul campo elettorale, sia dal punto di vista dei risultati delle elezioni che per quanto riguarda la centralità della legislazione elettorale⁵².

La dottrina messicana, analogamente a quanto avviene in quella statunitense, risulta profondamente divisa sull'opportunità dell'elezione popolare come criterio per la nomina dei giudici. Una parte degli studiosi ritiene che tale meccanismo possa essere mantenuto, a condizione che venga adeguatamente riformato il processo di selezione delle candidature, in modo da contenere il rischio di interferenze da parte del potere politico. Altri, invece, si oppongono in modo netto alla riforma, giudicandola incompatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento.

I fautori della prima posizione muovono dal presupposto che l'elezione popolare dei giudici possa trovare fondamento nell'articolo 39 della Costituzione, che attribuisce la sovranità al popolo. Pertanto, secondo tale impostazione, il meccanismo elettivo non contrasterebbe con il principio della separazione dei poteri, poiché non negherebbe l'essenza della funzione giurisdizionale⁵³. Alla luce di ciò, la dottrina si è interrogata su come rendere compatibile l'espressione diretta della sovranità popolare con l'autonomia e l'imparzialità dell'organo giudiziario, evitando fenomeni di "popolarizzazione" o di partigianeria nella composizione della Corte Suprema.

Tra le soluzioni proposte si segnalano: l'istituzione di un comitato tecnico di selezione incaricato di approvare le candidature, previa proposta da parte di collegi professionali e istituzioni universitarie; la previsione di requisiti rigorosi di eleggibilità, quali la valutazione del curriculum, un esame di conoscenza, la presentazione di un saggio, un'esperienza pregressa nella magistratura e/o una produzione scientifica in ambito giuridico⁵⁴. Alcuni autori sostengono, inoltre, che l'esame dovrebbe essere pubblico e aperto, e propongono la modifica degli articoli 95 e 97 della CPEUM per introdurre, tra i requisiti di eleggibilità, l'assenza di affiliazione partitica, ritenuta condizione essenziale per garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici, requisiti

⁵¹ COMISIÓN DE VENEZIA, *Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: La independencia de los jueces*, 494/2008, 10-11. Si v. J. PAFFARINI, *I consigli di giustizia in America Latina: un quadro comparativo tra continuità e instabilità dei modelli*, in *DPCE online*, 4/2020; P. PLANAS, *El Consejo de la Magistratura en America Latina (anotaciones para un estudio comparativo)*, in *Revista Foro*, n. 2/1998.

⁵² Si consenta il rinvio a R. IANNACCONE, *Considerazioni sul ruolo della legislazione elettorale nelle "democrazie imperfette" a partire dai casi messicano e cileno*, in *Diritti comparati*, n. 1/2024. Più in generale sulle democrazie latinoamericane con riferimento alla dottrina italiana recente E. CECCHERINI, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in *DPCE online*, 2020; S. GAMBINO, *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?*, in *DPCE online*, n. 3/2020; L. MEZZETTI, *I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive*, in *DPCE online*, n. 1/2023; S. Bagni, G. PAVANI, *Leggere le categorie giuridiche del costituzionalismo e della democrazia attraverso le recenti vicende istituzionali dell'America latina*, in *DPCE online*, 2024.

⁵³ M. ESTRADA DAMIÁN - C.M. ESTRADA PALACIOS, *El procedimiento electoral de juzgadores y juzgadoras del Poder Judicial Federal en México*, cit., 11893-11894.

⁵⁴ J. HURTADO GONZÁLEZ, *Falsos supuestos sobre el poder judicial y su reforma*, cit., 61.

imprescindibili per il corretto funzionamento dello Stato di diritto⁵⁵. Altri ancora, al fine di tutelare l'autonomia del potere giudiziario e valorizzare il merito dei magistrati, auspicano un'ulteriore riduzione della componente elettiva, da limitarsi esclusivamente alla nomina dei ministri della Corte Suprema, dei magistrati del Tribunale Elettorale, del Tribunale Disciplinare e dei membri dell'Organo di Amministrazione Giudiziaria, escludendo ogni intervento dei poteri dell'Unione nel processo di selezione⁵⁶.

Tra le principali argomentazioni sollevate da coloro che si oppongono all'introduzione dell'elezione popolare dei giudici vi è l'accusa di configurare un caso di "costituzionalismo abusivo", vale a dire l'uso strumentale dei meccanismi formali di revisione costituzionale al fine di minare le istituzioni democratiche fondamentali e i diritti essenziali su cui si fonda lo Stato di diritto. In questa prospettiva, la riforma del potere giudiziario in Messico rappresenterebbe un intervento volto a colpire il nucleo minimo del costituzionalismo democratico, compromettendo il sistema dei pesi e contrappesi e la concezione del giudice quale garante della legalità costituzionale, chiamato a rispondere primariamente alla carta fondamentale e non all'opinione pubblica⁵⁷. Il rischio paventato è che il nuovo assetto favorisca la nomina di giudici legati politicamente al partito di governo, compromettendo l'indipendenza della magistratura. L'attribuzione al corpo elettorale del potere di designare soggetti cui spetta il compito di interpretare le leggi, definire l'estensione dei diritti fondamentali e delimitare l'azione dei pubblici poteri costituisce, secondo questa impostazione, una minaccia diretta ai principi fondativi della democrazia. Tale modalità di selezione, inoltre, inciderebbe negativamente non solo sull'autonomia, ma anche sulla professionalità e sull'imparzialità dei giudici⁵⁸.

A sostegno di tale posizione, si evidenzia come la riforma non abbia inciso su quelle giurisdizioni – come i tribunali amministrativi, agrari e militari – in cui l'influenza dell'esecutivo è già particolarmente marcata⁵⁹. Inoltre, l'estensione del mandato dei magistrati della Corte Suprema è stata nuovamente ancorata ai cicli politici, che in Messico hanno una durata di sei anni, mentre per gli altri magistrati e giudici la permanenza in carica è subordinata al sostegno ciclico degli elettori. Tale meccanismo può indurre una giurisdizione orientata a compiacere il corpo elettorale, compromettendo l'imparzialità e l'indipendenza delle decisioni giudiziarie. A tal riguardo, risulta emblematico il caso statunitense che, come già illustrato, mette in luce i rischi associati all'elezione popolare dei giudici e alle dinamiche elettorali, spesso caratterizzate da logiche clientelari e da una marcata polarizzazione politica. Nel contesto messicano, tali problematiche potrebbero essere ulteriormente aggravate dall'influenza esercitata dal narcotraffico e dalla criminalità organizzata.

Occorre altresì considerare che MORENA e i suoi alleati rappresentano attualmente la coalizione con maggiore forza elettorale e che controllano sia l'esecutivo che il legislativo – e con ogni probabilità sono destinati a mantenere tale controllo. Non appare quindi difficile immaginare

⁵⁵ M. ESTRADA DAMIÁN, C.M. ESTRADA PALACIOS, *El procedimiento electoral de juzgadores y juzgadoras del Poder Judicial Federal en México*, cit., 11893-11894.

⁵⁶ M.A. HERRERA VENEGAS, *Elección popular de juzgadores: análisis de Reforma Judicial en México*, cit., 17-18.

⁵⁷ I. PARRA PRIETO, R. DIXON, D. LANDAU, *Reforma judicial abusiva en México*, cit., 1187- 1188.

⁵⁸ A. AGUIAR, *Reforma judicial. ¿Cuál poder judicial para la democracia?*, cit., 13.

⁵⁹ T. GROPPY, *"Judicial overhaul" e regressione democratica in Messico*, cit., vi-vii.

come, nell'arco di meno di due anni, l'“obradorismo” possa esercitare un'influenza pressoché totalizzante su tutti i poteri dello Stato, incluso quello giudiziario.

Il caso boliviano offre un ulteriore spunto di riflessione utile per l'analisi del contesto messicano. Si tratta della preminenza esercitata dalla presidenza negli ordinamenti dell'America Latina. Storicamente, in quest'area i tribunali costituzionali hanno avuto un ruolo marginale rispetto agli altri poteri dello Stato, in particolare rispetto a quello esecutivo. Tuttavia, negli ultimi decenni, questa tendenza ha conosciuto un'inversione parziale, grazie a numerose riforme tese a rafforzarne l'indipendenza. Tali interventi si sono focalizzati soprattutto sul miglioramento del disegno istituzionale e sulla tutela dell'autonomia dei giudici costituzionali, affrontando aspetti fondamentali quali la stabilità del mandato, il sistema di selezione dei giudici e le condizioni per la loro rimozione. I tribunali costituzionali e le corti supreme dell'America Latina, inoltre, sono frequentemente chiamati a pronunciarsi su questioni di rilevanza per la stabilità democratica, come, ad esempio, con le decisioni sulla rielezione dei capi di Stato e sull'impiego di strumenti di democrazia diretta⁶⁰. È evidente come limitare tale funzione giurisdizionale comporti un'ulteriore torsione presidenzialista della forma di governo e un progressivo deterioramento dello Stato di diritto.

In Messico, l'uso strumentale e politico delle revisioni costituzionali da parte dei presidenti ha rappresentato una pratica piuttosto frequente nella storia di questo ordinamento, ciononostante la riforma del sistema giudiziario smantella i progressi compiuti dalla democrazia in questo Paese, riconducendolo a un regime ibrido. Il depotenziamento delle corti costituzionali rappresenta spesso solo una fase di una più ampia concentrazione del potere, come dimostrano le numerose riforme realizzate da López Obrador durante il suo mandato⁶¹ e quelle presentate il 5 febbraio 2024, contemporaneamente a quella in analisi, e volte a incidere su molteplici istituzioni – tra cui la Commissione nazionale dei diritti umani, l'Agenzia per la trasparenza e altre autorità indipendenti – e a prevedere la militarizzazione della Guardia nazionale⁶².

È necessario considerare oltre al quadro politico in cui tale riforma è stata promossa e approvata, anche il rapporto tra governi populistici e processi di erosione democratica. In tali contesti, il potere giurisdizionale esercitato dai tribunali si configura spesso come un ostacolo alle

⁶⁰ Si v. L. PÁSARA (ed.), *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*, Città del Messico, 2002; P. DOMINGO, *Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America*, in *Democratization*, 1, 2004; B. DÍAZ - S. LINARES, *Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reforma*, in *Am. Lat. Hoy*, n. 39/2005; L. HAMMERGREN, *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, Pennsylvania, 2007; J. RÍOS FIGUEROA, *Instituciones para la justicia constitucional en América Latina*, in J. RÍOS FIGUEROA - H. GRETCHEN (eds.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Città del Messico, 2010, 47 ss.; A. POZAS-LOYO, J. RÍOS FIGUEROA, *Enacting Constitutionalism. The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America*, in *Comparative Politics*, vol. 42, n. 3/2010; L. PÁSARA, *Una reforma imposible: la justicia latinoamericana en el banquillo*, Quito, 2013; R. CHACÍN FUENMAYOR - G. LEAL OROZCO, *Tensión entre democracia y autoritarismo en Latinoamérica y el rol del poder judicial*, in *Utopía y Praxis Latinoamericana*, n. 24/2019; C. ASTUDILLO REYES - J.A. ESTRADA MARÚ, *Nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Città del Messico, 2019; M. FEOLI, *El (des)orden judicial: tensiones entre justicia y política en Centroamérica*, *Documentos de trabajo - Fundación Carolina*, n. 84/2023; L. MEZZETTI, *La dialettica tra organi di giustizia costituzionale e poteri politici: le esperienze latinoamericane*, in *DPCE online*, n. sp. 1/2025.

⁶¹ *Ex multis*, J. OLAIZ GONZÁLEZ, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada “Cuarta Transformación”*, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 45/2021; H. FIX-FIERRO, *¿Una nueva Constitución? Las reformas constitucionales del presidente López Obrador*, in *Otros Diálogos*, n. 11/2020; F. REVELES VÁZQUEZ, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021.

⁶² T. GROPPi, *“Judicial overhaul” e regressione democratica in Messico*, cit., xi-xii. Per un'analisi delle proposte di riforma v. tra tutti S. LÓPEZ AYLLÓN - J. OROZCO HENRÍQUEZ - P. SALAZAR - D. VALADÉS (eds.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*, cit.

strategie di controllo messe in atto dai governanti, che per tale motivo promuovono riforme mirate a controllare gli organi giudiziari. In tale ambito, si alimenta un discorso volto a delegittimare la magistratura, accusata di godere di privilegi economici ingiustificati, di sostenere le *élite* economiche e l'opposizione politica e i giudici vengono spesso dipinti come corrotti e le loro decisioni definite contrarie agli interessi del "popolo"⁶³. Tale contesto ha costituito il preludio e la principale giustificazione della riforma del sistema giudiziario in Messico, trovando riscontri analoghi anche in altri ordinamenti nei quali si è verificata una "cattura" del potere giudiziario, come Israele, Polonia e Ungheria. Inoltre, si riscontrano alcune affinità di contenuto tra le riforme adottate in questi ordinamenti e quella messicana, in particolare la manipolazione della composizione del tribunale supremo o costituzionale al fine di agevolare l'ingerenza della maggioranza parlamentare o del governo, nonché la riduzione dei poteri di tali corti nel controllo della costituzionalità materiale delle revisioni costituzionali. In Messico, infatti, poco dopo l'approvazione della riforma giudiziaria, il partito di maggioranza ha promosso e ottenuto l'approvazione della riforma della cd. "supremazia costituzionale", che stabilisce come inammissibili i ricorsi, inclusi quelli di *amparo*, avversi alle modifiche alla CPEUM, con l'obiettivo dichiarato di prevenire arbitri e usi discrezionali da parte degli organi giurisdizionali. Inoltre, la riforma sancisce che le norme sui diritti umani devono essere interpretate in conformità con la Costituzione e con i trattati internazionali, rafforzando la tutela degli individui, ma chiarisce altresì che tali norme non possono essere disapplicate attraverso il controllo di convenzionalità.

Ulteriori perplessità emergono sul piano pratico ed elettorale. L'elettore medio, infatti, difficilmente sarà in grado di ricordare o valutare con consapevolezza il profilo di tutti i candidati alle cariche giudiziarie. Tale difficoltà risulta ulteriormente aggravata dalla previsione che le elezioni dei giudici si svolgano contestualmente alle consultazioni politiche tradizionali, determinando un inevitabile allungamento delle operazioni di voto. Questa complessità procedurale rischia di tradursi in un elevato tasso di astensione, minando la legittimazione democratica degli stessi giudici eletti⁶⁴. Tale criticità è emersa con particolare evidenza durante la tornata elettorale del 1° giugno 2025, quando ha partecipato al voto per l'elezione di tutti i giudici della Corte Suprema e del Tribunale Disciplinare, dei posti vacanti del Tribunale Elettorale, nonché della metà dei magistrati di circoscrizione e dei giudici distrettuali solo il 13,01% degli aventi diritto. Il testo della riforma prevede, infatti, un'attuazione articolata in due fasi temporali, di cui la seconda, prevista per il 2027, comporterà l'elezione dei restanti magistrati di circoscrizione e giudici distrettuali.

In occasione della consultazione del 1° giugno sono state predisposte sei diverse schede elettorali, una per ciascuna carica da eleggere. Negli Stati in cui si sono tenute contestualmente anche le elezioni locali, ogni elettore ha ricevuto fino a dodici schede. Ogni scheda, contraddistinta da un colore diverso, ha riportato informazioni specifiche quali la carica da eleggere, l'entità federativa di riferimento, il distretto elettorale e, in alcuni casi, la circoscrizione plurinomiale, il circuito giudiziario o il distretto giudiziario. Al fine di garantire maggiore ordine al processo elettorale, i nominativi dei candidati sono stati riportati in ordine alfabetico, ciascuno

⁶³ A. AGUIAR, *Courts and the judicial erosion of democracy in Latin America*, in *Politics & Policy*, n. 51/2023.

⁶⁴ M.A. HERRERA VENEGAS, *Elección popular de juzgadores: análisis de Reforma Judicial en México*, cit., 17.

associato a un numero identificativo, distribuiti all'interno di due elenchi separati, uno per le donne e uno per gli uomini. Gli elettori, a differenze di quanto previsto per le elezioni dei poteri esecutivo e legislativo, sono stati tenuti a scrivere, in alto sulla scheda, il numero identificativo dei candidati da loro scelti, in ordine di preferenza, anziché contrassegnarli in corrispondenza del nome. La complessità tecnica delle schede elettorali ha ostacolato l'espressione di un voto effettivamente informato, contribuendo a comprimere i principi di universalità ed equità del suffragio.

Le prossime elezioni giudiziarie, previste per il 2027, si svolgeranno in concomitanza con quelle per il rinnovo della Camera dei Deputati, mentre le successive, relative alla presidenza, al Senato e alla nuova legislatura della Camera, avranno luogo il 2 giugno 2030. Da un lato, la coincidenza temporale tra le elezioni politiche e quelle giudiziarie potrebbe determinare un'assimilazione delle candidature giudiziarie a quelle politiche, favorendo il trasferimento delle preferenze dell'elettorato anche nella selezione dei giudici. Dall'altro lato, la collocazione temporale delle elezioni giudiziarie a metà del ciclo politico presidenziale potrebbe attribuire loro la funzione di vere e proprie "elezioni di metà mandato", idonee a fungere da strumento di valutazione dell'operato dell'esecutivo in carica, premiandolo attraverso l'elezione di giudici ideologicamente affini o, al contrario, sanzionandolo mediante il voto a favore di candidati espressione delle opposizioni.

Infine, in termini più ampi, la questione che si impone è se l'elezione popolare dei giudici, in particolare di quelli costituzionali, non comporti un loro ingresso nella definizione stessa dell'indirizzo politico e, conseguentemente, nella configurazione delle forme di governo. Non si tratta soltanto della "consueta" politicizzazione del potere giudiziario – evidente anche nel caso di nomine realizzate da organi politici – bensì di una trasformazione della sua natura, derivante dalla legittimazione popolare diretta. Tale legittimazione implica una responsabilità diretta verso l'elettorato, che può premiarne o sanzionarne l'operato mediante la rielezione. Questo profilo emerge con particolare chiarezza nella motivazione che ha accompagnato il progetto di riforma messicano, in cui era esplicitamente indicata come finalità dell'elezione popolare dei membri del potere giudiziario la "democratizzazione della giustizia", affinché gli eletti potessero rappresentare «le diverse visioni che compongono la società messicana». Ne deriva che l'obiettivo della riforma fosse modificare radicalmente la natura del potere giudiziario, trasformandolo in un organo rappresentativo e orientato alla politica, distanziandolo dalla tradizionale connotazione tecnica, neutrale e specialistica che ancora lo caratterizza nella maggior parte degli ordinamenti e rappresentando «una ulteriore, e ancor più estrema, tappa del *democratic backsliding* globale»⁶⁵.

⁶⁵ T. GROPPI, "Judicial overhaul" e regressione democratica in Messico, cit., xii.