

Considerazioni sul ruolo della legislazione elettorale nelle “democrazie imperfette” a partire dai casi messicano e cileno*

Rosa Iannaccone**

SOMMARIO: 1. Il trinomio legislazione elettorale, forma di governo e democratizzazione. – 2. Tendenze della legislazione elettorale in America Latina. – 3. La disciplina della materia elettorale in Messico e la “dittatura perfetta”. – 4. Il sistema elettorale cileno: dal binomiale pinochettista al proporzionale. – 5. Le “democrazie imperfette” e il ruolo della legislazione elettorale.

1. Il trinomio legislazione elettorale, forma di governo e democratizzazione

La La legislazione elettorale, in quanto complesso di regole e procedure che ordinano la scelta dei titolari di cariche pubbliche da parte dei membri di una comunità, occupa un ruolo di grande rilievo nell’analisi del funzionamento dei regimi politici in generale e delle forme di governo in particolare. Difatti, se le differenze a livello comparativo possono osservarsi tanto da una prospettiva che privilegia l’assetto costituzionale quanto da un punto di vista più ampio, che prende in considerazione il regime politico nel suo funzionamento effettivo e in relazione ai fattori che interagiscono con l’esercizio del potere¹, tra questi ultimi non si può non considerare il condizionamento esercitato dal sistema elettorale². A seconda della legislazione elettorale adottata, quindi, si fa mutevole l’assetto politico istituzionale in quanto compito di tale sistema istituzionale è organizzare l’esercizio della sovranità popolare

* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

** Il presente contributo è destinato, con alcune differenze, anche agli atti della Spring School “Dinamiche delle forme di governo e sistemi elettorali” che ha avuto luogo il 29 e 30 aprile 2023 a Vatolla.

¹ L. Mezzetti, *L’America Latina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, p. 469.

² Sul rapporto tra che lega le forme di governo e i sistemi elettorali, intesi o come elemento strutturalmente compreso nelle prime ovvero come loro fattore condizionante, v., *ex pluribus*, L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, 2010; M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, 1997; Id., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015; Id., *Libertà e autorità, La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, VIII ed., 2022.

e la qualità di quest'ultima dipende anche dalle modalità attraverso cui può manifestarsi³.

L'obbiettivo che ci si propone in questo scritto è illustrare lo stretto legame che la legislazione elettorale ha non solo con l'effettivo funzionamento della forma di governo, ma anche con i processi di democratizzazione, specialmente in una specifica area geografica quale quella latinoamericana. Quest'ultima, infatti, è particolarmente interessante per uno studio incentrato sulla legislazione elettorale in quanto caratterizzata da un consistente attivismo riformista in questa materia, nonostante sia nella maggior parte dei casi costituzionalizzata in modo dettagliato. Allo stesso tempo, il fatto che numerosi paesi della subregione abbiano vissuto colpi di Stato e regimi dittatoriali o autoritari, anche se a volte non apertamente, la rende un oggetto ideale per lo studio che si intende affrontare. Trattandosi di un'area vasta e complessa si è deciso, altresì, di analizzare, dopo una breve introduzione a proposito delle tendenze della normazione elettorale in America Latina, due casi ritenuti notevolmente significativi quali quelli messicano e cileno. La scelta è ricaduta su questi due ordinamenti in quanto entrambi contraddistinti, seppur con le dovute differenze, da testi costituzionali che, fin dalla loro entrata in vigore, sancivano un funzionamento democratico dello Stato e una libera competitività per le cariche elettive. In entrambi i casi, però, ad impedire a lungo una corretta rappresentanza delle forze politiche è stata l'introduzione di specifici sistemi elettorali. Questi ultimi, all'interno di una forma di governo presidenziale a prevalenza dell'Esecutivo⁴, hanno permesso un ulteriore rafforzamento della Presidenza attraverso l'instaurarsi di regole informali che frequentemente hanno condotto ad una forte arbitrarietà nell'esercizio del potere politico e ad una sorta di “cultura della sottomissione”⁵ delle Assemblee legislative. Seppur nella consapevolezza che l'analisi di soli due casi possa risultare esigua al fine di trarre conclusioni più generali, si ritiene tale scelta pertinente anche perché alcune recenti vicende politico-costituzionali vissute proprio dai due ordinamenti considerati, di cui si darà conto nelle conclusioni, consentono di avvalorare quanto sostenuto circa il vincolo tra il sistema elettorale, inteso in senso ampio, le dinamiche della forma di governo e lo stato della democratizzazione di un paese.

³ T.E. Frosini, *Le forme di governo e i sistemi elettorali*, in T.E. Frosini (ed.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, p. 147-148.

⁴ Definita variamente dalla dottrina, v. H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, in *Est. cons.*, 2017; J. Lambert, *América Latina*, Barcellona, 1964; F. Claus, *Il presidenzialismo messicano nell'ora della riforma elettorale*, in *Quad. cost.*, 1991; A. Rivera Pineda - C. M. Villabella Armengol, *División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El Estado constitucional contemporáneo*, México, 2006; R. Combellas (a cura di), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, 1996; F. Moderne, *Les avatars du présidentielisme dans les États latinoaméricains*, in *Rev. pouv.*, 2001.

⁵ v. D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, 2011.

2. Tendenze della legislazione elettorale in America Latina

Prima di passare all'analisi dei casi in esame, si tratterà una sommaria ricostruzione delle caratteristiche assunte dalla legislazione elettorale in America Latina⁶, soffermandosi particolarmente sull'attivismo riformista che caratterizza quest'area in tale ambito.

Come tendenza generale, la maggior parte delle Costituzioni latinoamericane è molto più dettagliata in materia elettorale rispetto a quelle europee tanto che una parte sostanziale della legislazione in materia si trova proprio nei testi costituzionali di quasi tutti i Paesi latinoamericani. I costituenti hanno, infatti, privilegiato lo sviluppo di uno schema di garanzie rispetto alla necessità di trasformazione nel tempo⁷. Nonostante ciò, l'America Latina è una delle regioni del mondo dove più sono state realizzate riforme elettorali e in particolare negli ultimi quarant'anni. Difatti, a partire dalla terza ondata di democratizzazione⁸, questa area ha mostrato una costante attività di riforma elettorale e una chiara tendenza alla sincronia tra i temi discussi nei vari Paesi, che hanno incluso il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, la gestione delle elezioni, il regime dei partiti e la giustizia elettorale⁹.

In linea generale, mentre i cambiamenti istituzionali introdotti nella seconda metà del XX secolo miravano principalmente a rendere le regole elettorali più proporzionali per includere una gamma più ampia di attori politici emergenti, il XXI secolo ha fatto avanzare questo obiettivo attuando riforme volte ad una maggiore inclusività delle regole elettorali, nonché all'incorporazione di gruppi

⁶ *v. ex pluribus*, D. Nohlen, *La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión*, in *Revista de Investigaciones Sociales*, 1981; B. Geddes, *A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies*, in *American Political Science Review*, 85, 1991; D. Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral*, Città del Messico, 1993; A. Marengo, *Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia*, in A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, I. Walker (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago del Cile, 2009; L. Wills-Otero, *Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems During the Twentieth Century*, in *Latin American Politics and Society*, 2009; G.L. Negretto, *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso*, in *Desarrollo Económico*, 2010; K. Casas-Zamora, M. Vidaurri, B. Muñoz-Pogossian, R. Chanto (eds.), *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, 2016; F. Freidenberg.

⁷ M. Catón, D. Sabsay, B. Thibaut, *La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (coomp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Città del Messico, 2007, p. 109.

⁸ S.P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, 1998.

⁹ H. Picado León, *¿Cómo viajan las reformas electorales de un País a otro? La difusión y la convergencia electoral en América Latina*, in F. Freidenberg (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, Città del Messico, 2022, p. 25.

sottorappresentati e all’ampliamento dei diritti dei cittadini¹⁰. In effetti, spiccano alcune clausole del più recente costituzionalismo latinoamericano: in Argentina, Ecuador, Messico e Venezuela, la Costituzione prescrive una rappresentanza minima per le donne e le minoranze indigene; Guatemala e Panama regolano questo aspetto nelle loro leggi elettorali; e in Paraguay e Colombia l’accesso delle donne alle cariche pubbliche è incoraggiato, anche se senza requisiti specifici¹¹.

Tra il 1977 e il 2019, sono state approvate almeno 239 riforme elettorali in 18 Paesi latinoamericani. Tuttavia, non tutti hanno realizzato lo stesso numero di riforme e della stessa incisività e pertanto è possibile classificarli in iperattivi (Ecuador, Perù, Messico e Repubblica Dominicana), moderati (Argentina, Bolivia, Panama, Costa Rica, Brasile, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela e Colombia) e passivi (Uruguay e Paraguay). Questo intenso attivismo riformista ha reso l’America Latina un eccellente laboratorio in questo ambito, ma allo stesso tempo è apparentemente contrario al presupposto della stabilità istituzionale funzionale al consolidamento democratico. In questa subregione, però, il cambiamento delle regole elettorali e politiche è stato utilizzato come risposta ai problemi di funzionamento democratico e gli sforzi per costruire società più egualitarie hanno trovato nelle riforme politico-elettorali, contenute nelle leggi o nella Costituzione, uno strumento per trasformare le condizioni di accesso e/o di esercizio del potere e per rendere le elezioni sempre più competitive¹².

Infatti, il lungo processo di transizione e affermazione della democrazia in America Latina ha condotto, proprio grazie ad alcune modifiche della legislazione elettorale, alla reale elezione dei leader e alla periodicità delle elezioni. Nei più recenti processi di modifica costituzionale, da un lato, la tendenza è stata quella di ridurre la durata del mandato presidenziale, mentre nella sfera legislativa il periodo elettorale è risultato essere ugualmente lungo e coincidente a quello presidenziale¹³. Dall’altro, per quanto riguarda l’elezione dei deputati, la maggior parte delle Costituzioni ha favorito, implicitamente o esplicitamente, la rappresentanza proporzionale o almeno un sistema favorevole alla formazione di legislature pluralistiche nella loro composizione partitica. Per quanto riguarda, invece, l’elezione dei senatori, diversi Paesi hanno implicitamente optato per un sistema maggioritario, dal momento che sono eletti in circoscrizioni piccole (uni, bi o trinomiali), oppure è esplicitamente stabilito che tutti i seggi

¹⁰ C. Uribe Mendoza, *Las reformas electorales en América Latina: los retos en los procesos de cambio institucional y los desafíos para la construcción democrática*, in F. Freidenberg (coord.), *op. cit.*, p. 316.

¹¹ M. Catón, D. Sabsay, B. Thibaut, *La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (coomp.), *op. cit.*, p. 113.

¹² F. Freidenberg, *Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego*, in F. Freidenberg (coord.), *op. cit.*, p. 3 ss.

¹³ M.L. González, *Organos electivos: composición y periodos electorales*, in F. Freidenberg (coord.), *op. cit.*, p. 113.

senatoriali in gioco in una circoscrizione o la maggioranza di questi (come, ad esempio in Argentina, due su tre) spettino al partito con il maggior numero di voti.

Tuttavia, vale la pena ricordare che in alcuni Paesi, come Uruguay, Colombia e Paraguay, i testi costituzionali optano per la rappresentanza proporzionale anche nel caso delle elezioni della camera alta¹⁴.

L'intento di democraticizzare l'ordinamento non è però stato sempre il fine ultimo delle riforme elettorali che, invece, spesso sono state piuttosto il risultato della volontà delle élite politiche di controllare le regole del gioco e massimizzarne i benefici per le proprie aspettative di potere¹⁵. In effetti, variano anche in soggetti che hanno guidato i cambiamenti elettorali: alcuni sono stati guidati da élite politiche di parte, come in Messico, altri dalla società civile, con il sostegno di organizzazioni internazionali come avvenuto in Colombia nel 2014 e altri ancora sono stati adottati da organi costituzionali e/o giudiziari, ad esempio in Costa Rica nel 2008 e El Salvador nel 2013. Le fonti endogene delle riforme hanno come protagonisti i partiti politici che fanno parte del ramo legislativo come, ad esempio, in Guatemala nel 2016 o nella Repubblica Dominicana nel 2015. Tuttavia, è possibile individuare anche la presenza di altre fonti di riforma come il partito di governo, come successo, tra gli altri, in Messico, in Cile nel 2015, in Colombia nel 2016 e nel 2018, in Ecuador nel 2015 e nel 2018 e in Perù nel 2019, o il corpo elettorale come accaduto in Honduras nel 2012 e nel 2016 e in Venezuela nel 2015¹⁶.

3. *La disciplina della materia elettorale in Messico e la “dittatura perfetta”*

Soffermandoci adesso sul primo degli ordinamenti in analisi, quello messicano, l'elemento maggiormente caratteristico è che, attraverso il sistema elettorale, l'Esecutivo è riuscito a lungo a vanificare l'azione dei, seppur deboli, meccanismi previsti dalla Costituzione per condividere e controbilanciare il potere presidenziale. In questo modo, per molto tempo, è stata annullata la divisione dei poteri, sia orizzontalmente che verticalmente, dando vita ad un governo unitario e indiviso¹⁷. La centralità ricoperta dalla carica presidenziale all'interno dell'ordinamento messicano, oltre a dipendere dalle caratteristiche formali della forma di governo è stata ulteriormente rafforzata, soprattutto nel periodo del “presidenzialismo egemonico”,

¹⁴ M. Catón, D. Sabsay, B. Thibaut, *La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma*, in D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (comp.), *op. cit.*, 115-116.

¹⁵ F. Freidenberg, *Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego*, in F. Freidenberg (coord.), *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 12.

¹⁷ M. Amparo Casar, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, in *Política y Gobierno* III, 1996, p. 62.

dalla presenza di quelle che illustre dottrina ha definito “*facultades metaconstitucionales*”¹⁸. Tra questi poteri vi erano, in particolare, quelli derivanti dalla coincidenza di fatto tra la Presidenza della Repubblica e quella del partito al potere, il Partito Rivoluzionario Istituzionale. Si trattava del potere del Presidente di nominare il suo successore, il *cd. dedazo*; di nominare e rimuovere i governatori degli Stati; e di “approvare” le personalità che componevano il potere legislativo – a livello federale e statale – e i membri della magistratura federale, in modo da avere il controllo politico sulla totalità dei poteri pubblici.

Tali facoltà, quindi, consentivano al Capo dell’esecutivo di dominare non solo il governo e la pubblica amministrazione, ma anche i rami legislativo e giudiziario e i governi statali¹⁹. Ciò è stato possibile grazie al vicendevole effetto che il sistema elettorale e il sistema partitico hanno avuto sull’ordinamento. Infatti, nonostante l’entrata in vigore nel 1917, al termine della Rivoluzione messicana²⁰, di una Costituzione democratico-sociale, il sistema istituzionale che disegnava e le circostanze politiche ereditate dalla Rivoluzione diedero luogo a un regime “autoritario”, in cui l’Esecutivo ha a lungo dominato sul Legislativo grazie al controllo che il partito egemone²¹ manteneva sulla nomina dei candidati alle cariche elettive e su un sistema elettorale non competitivo²², tanto che fino al 1970 è possibile parlare di “regime della Rivoluzione Messicana”²³. Il Partido Nacional Revolucionario (PNR), divenuto poi, in seguito ad alcune trasformazioni, il ben più noto Partido Revolucionario Institucional (PRI)²⁴, infatti, sorse con l’obiettivo di unire e pacificare l’élite rivoluzionaria e intrecciò

¹⁸ J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Città del Messico, 2004.

¹⁹ J. Weldon, *The Political Sources of Presidentialism in Mexico*, in S. Mainwaring, M.S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, 1997. Per ulteriori approfondimenti si rinvia, altresì, a F.S. Migalló, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Città del Messico, 2006.

Héctor Fix-Zamudio e Salvador Valencia Carmona le definiscono “*poderes de facto*” e ritengono si tratti di una conseguenza naturale dell’approccio metodologico utilizzato nel diritto costituzionale, che analizza il funzionamento delle istituzioni nella pratica, in relazione con il contesto sociale, le forze politiche e i gruppi di pressione che la circondano. H. Fix-Zamudio, S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Città del Messico, 2012, p. 726.

²⁰ L. Zanatta, *Storia dell’America Latina contemporanea*, Roma - Bari, 2010; J. Garciadiego, S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, in Aa.Vv., *Nueva Historia general de México*, Città del Messico, 2010; P. Escalante Gonzalbo, *Nueva historia mínima de México*, Città del Messico, 2013; E.O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Città del Messico, 2000.

²¹ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo*, in *Dpce online*, 3, 2020, p. 893-894.

²² L.R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14-15, 17, 2017.

²³ *Ibidem*, p. 13.

²⁴ Il PNR è stato il primo partito in Messico a nascere con carattere permanente. Precedentemente, infatti, le fazioni rivoluzionarie si erano trasformate in gruppi e cricche armate, con i rispettivi leader o *candillos*, costituendosi in forze con poteri locali e interessi regionali che risolvevano i differenti orientamenti non politicamente, ma attraverso le armi. Inoltre, nonostante le sue successive

le proprie sorti a quelle dello Stato messicano, decidendone non solo la vita politica ma anche, e soprattutto, quella istituzionale²⁵.

In Messico la transizione alla democrazia²⁶ e il, conseguente anche se solo parziale, riequilibrio tra i poteri dello Stato sono avvenuti attraverso una costante riforma alla legislazione elettorale, sia in senso stretto che di contorno²⁷. Nonostante la Costituzione del 1917 garantisse giuridicamente la pluralità dei partiti e la realizzazione di elezioni regolari, nei fatti, il sistema elettorale e quello partitico configurarono la caratteristica della non competitività²⁸ e questo Paese è stato caratterizzato, per circa settant'anni, da un sistema tanto escludente da essere definito la “dittatura perfetta”²⁹. L'élite postrivoluzionaria, però, mantenne l'adesione al

trasformazioni – il PNR, infatti, divenne tra marzo-aprile 1938 il *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM) e il 18 gennaio 1946 adottò il suo attuale nome ossia *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) –, plasmò l'assetto istituzionale del Paese. Inoltre, era caratterizzato con un'ideologia debole tale che, fin dalla sua fondazione e nelle sue successive evoluzioni, non si configurò né come un partito di classe né come un partito ideologico. Al contrario, si trattava di un partito plurale il cui obiettivo era unire tutti coloro i quali condividevano i suoi ampi principi e il suo programma. Per questo motivo nelle sue fila era possibile incontrare contadini, operai, impresari e proprietari terrieri (A. Soler Durán, *Caudillos, conflictos y partidos en el México posrevolucionario*, in *Inventio, la génesis de la cultura universitaria en Morelos*, 2018, p. 18; J.L. Camacho Vargas, *Historia e Ideología del Continuum PNR-PRM- PRI*, in *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia*, 2013, p. 147; G. Sartori, *Partiti e sistema di partito*, Editrice Universitaria, 1965, p. 18-19).

Per una ricostruzione dell'evoluzione del “partito erede dalla Rivoluzione”, si rinvia a: D.L. Cruz Rivera, *Del partido de grupo al partido de masas. La transformación del PNR al PRM*, Città del Messico, 2014; A. Delhumeau (ed.), *México, realidad política de sus partidos*, Città del Messico, 1970; V. Fuentes Díaz, *Los Partidos políticos en México*, Città del Messico, 1996; L. Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Città del Messico, 1982; D. Moreno, *Los Partidos políticos del México contemporáneo*, Città del Messico, 1985; O. Moya Delgado, J. Aparicio Cedillo, *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*, Città del Messico, 2009; B. Nacif Hernández, *El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)*, in M. Amparo Casar, I. Marván (eds.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Città del Messico, 2002; D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Città del Messico, 1994; F. Reveles (a cura di), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, Città del Messico, 2003.

²⁵ V. Reynoso, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)*, in *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 2017, p. 204-205: Un sistema a partito egemonico è caratterizzato dall'assenza della competizione per il potere, sia formale (ossia giuridicamente ammessa) sia di fatto, per cui anche se altri partiti erano consentiti non poterono competere, in termini antagonistici e su base paritaria.

²⁶ v. J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Città del Messico, 2012, p. 14-15; J.M. Serna de la Garza, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Città del Messico, 1998, p. 18-20.

²⁷ v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2004.

²⁸ V. Reynoso, *op. cit.*, p. 204-205.

²⁹ Tale espressione fu utilizzata dal poeta peruviano Mario Vargas Llosa nell'agosto 1990 durante il dibattito *El siglo XX: la experiencia de la libertad* tenutosi in Messico.

principio “sufragio efectivo, no reelección” per cui non arrivò ad annullare la sfera elettorale e partitaria, come avvenne, invece, in altri Paesi latinoamericani³⁰. L’esistenza del partito erede della Rivoluzione non impedì, infatti, la formazione, il 16 settembre 1939, di quello che a lungo è stato il principale partito d’opposizione ossia il Partido Acción Nacional (PAN)³¹, fondamentale per i successivi sviluppi democratici del Paese.

Non è stato necessario, quindi, elaborare un nuovo testo costituzionale dato che il sistema egemonico, che non fu mai né dittatoriale né realmente autoritario, solo mancava di due elementi fondamentali per diventare realmente democratico: un sistema partitico plurale e rappresentativo e un sistema elettorale imparziale ed equo³². A partire dalla fine della Rivoluzione, le numerose modifiche alla legislazione elettorale – avvenute attraverso riforme tanto costituzionali quanto legislative – hanno avuto come obiettivo specifico quello di rafforzare i cambiamenti, precedentemente stimolati, e di introdurre, a loro volta, nuove trasformazioni³³. La crisi che ha colpito le varie normative in materia elettorale, infatti, non ha mai comportato il collasso dello Stato ma solo la configurazione di un nuovo sistema elettorale e, in alcuni casi, anche di un nuovo assetto partitico³⁴. È possibile individuare due tendenze dello sviluppo politico messicano vale a dire, da una parte, l’apertura a nuovi partiti e, dall’altra,

³⁰ P.X. Becerra Chávez, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Toluca, 2014, p. 10-11.

³¹ Il PAN nacque in un clima di mobilitazione e di critica nei confronti del Presidente priista Cárdenas e, infatti, ebbe il preciso scopo di competere con il governo federale nel campo della lotta di massa, ma senza l’intenzione di battersi a favore delle organizzazioni di massa. La società cercava una terza via tra il capitalismo individualista e il collettivismo promosso da Cárdenas, che aveva generato un enorme malcontento soprattutto nei settori conservatori della società e un notevole attivismo politico da parte di vari gruppi di destra. Fu fondato da personalità cattoliche legate alle università e da alcuni imprenditori e membri della classe media e, nonostante non fosse un partito confessionale, si dirigeva principalmente alla popolazione fortemente cattolica. In questo periodo la regolare celebrazione delle elezioni per la formazione del *Congreso* non era solo un mero rituale autocelebrativo per il PRI ma gli permetteva di essere legittimato elettoralmente, senza il pericolo dell’incertezza democratica, di garantire la circolazione degli incarichi pubblici all’interno della classe politica, mobilitando politicamente i suoi settori corporativi, e di educare la popolazione in modo da predisporla alla continuità (V. Fuentes Díaz, *op. cit.*, p. 191; L.R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2017, p. 13).

³² J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 15.

³³ L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México*, in M. Carbonell, H. Fix Fierro, L.R. González Pérez, D. Valadés (eds.) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudio en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, tomo IV, vol. I, Città del Messico, 2015, p. 471-472.

³⁴ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Città del Messico, 1991, p. 22.

un’abile manipolazione della rappresentanza attraverso il sistema elettorale e le sue regole addizionali, al fine di garantire il dominio politico del PRI³⁵.

A dare propriamente inizio alla democratizzazione dell’ordinamento messicano è stata la riforma elettorale del 1963, anche se le trasformazioni in materia elettorale sono iniziate fin dall’entrata in vigore della Costituzione. A partire da questa occasione, però, il partito egemone iniziò a controllare il sistema partitico manipolando la legislazione sulle elezioni, mentre fino a quel momento aveva utilizzato la regolamentazione dei partiti politici³⁶ al fine di incanalare il sistema elettorale³⁷. Delle successive riforme a segnare che sarebbe seguito il cammino verso l’apertura e il consolidamento del pluralismo politico fu quella del 1977: è a cominciare da questa e dalla successiva, quella del 1996, che il Messico visse una reale transizione alla democrazia, che permise l’alternanza pacifica e partecipativa alla carica presidenziale nel 2000³⁸.

I numerosi mutamenti alla legislazione elettorale sono stati caratterizzati da un’evidente ambivalenza dovuta alla stretta e univoca relazione tra i poteri dello Stato e il PRI, che orientò la sua azione politica nel legittimare il proprio potere sia attraverso alcune riforme – quali, ad esempio, il suffragio femminile nel 1953³⁹ e quello giovanile nel 1969 – sia attraverso l’apertura ai partiti d’opposizione. Inoltre, nonostante le riforme elettorali siano sempre state giustificate dalla necessità di incrementare e velocizzare il progresso democratico, la loro reale motivazione fu l’esito preoccupante per il PRI di alcune tornate elettorali e la volontà di controllare un pluralismo politico crescente⁴⁰. Inoltre, fondamentale, soprattutto a partire dal ’68, fu il processo di

³⁵ D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., p. 243.

³⁶ Basti pensare che, ad esempio, l’articolo 29 della legge elettorale del 7 gennaio 1954 richiedeva di avere «con más de dos mil quinientos asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el número total de sus miembros en la república no sea menor de setenta y cinco mil». Inoltre, era necessario che il futuro partito svolgesse assemblee in 2/3 degli Stati, con la partecipazione di almeno il 5% dei settantacinquemila affiliati, ciascuna accreditata da un notaio. Una volta soddisfatti questi requisiti, anche la registrazione del partito era soggetta al giudizio della *Secretaría de Gobernación*, che poteva negarla senza diritto di appello. Questa onerosità di requisiti, presente anche nelle altre leggi elettorali sia precedenti che successive a quella trattata, era dovuto anche alla necessità di scoraggiare il distacco di fazioni interne al PRI. (L.R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, in *Revista Mexicana de Estudios electorales*, 17, 2017, p. 17).

³⁷ J. Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 65-66.

³⁸ Si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale*, in *Dpce online*, 2021.

³⁹ V. G. Ledesma, *Participación política de la mujer: la lucha por el voto no termina*, in *Concordancia*, 1997; A.M. Fernández Poncela, *La historia de la participación política de las mujeres en México en el último medio siglo*, in *Boletín americanista*, 1996; A. Girón, M.L. González Marín, A.V. Jiménez, *Breve historia de la participación política de las mujeres en México in Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Città del Messico, 2008.

⁴⁰ D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., p. 243.

La dottrina messicana ha elaborato due spiegazioni al modo d’agire del PRI. La prima, definibile come la prospettiva della “crisi di legittimità”, definisce i cambiamenti graduali alle regole elettorali e la

maturità politica della società messicana e quindi la consapevolezza della sempre maggiore necessità di rafforzare la democrazia⁴¹. È, infatti, possibile riassumere la meccanica della trasformazione democratica in Messico anche come il risultato di una conflittualità crescente tra Stato apparato e Stato comunità, in quanto quest'ultimo reclamò operazioni riformatrici al fine di includere nello spazio elettorale le correnti politico-ideologiche artificialmente marginalizzate⁴².

4. *Il sistema elettorale cileno: dal binomiale pinochettista al proporzionale*

Così come il caso messicano anche quello cileno è particolarmente significativo al fine di illustrare lo stretto legame che intercorre tra forma di governo, sistema elettorale e democraticità di un ordinamento. Al contrario dell'esperienza precedentemente illustrata, in Cile ad una modifica delle istituzioni volta a renderle maggiormente democratiche si accompagnò la regolamentazione di un sistema elettorale volto a ridurre la pluralità politica. Ciò avvenne in un contesto in cui la Costituzione che era entrata in vigore nel 1981, dopo la fine, solo formale, della dittatura del generale Augusto Pinochet, aveva istituito quella che il regime stesso definiva una “democrazia protetta”⁴³. Questa espressione era stata abilmente coniata e utilizzata dalla dittatura al fine di far percepire come moralmente corretta e socialmente pertinente la configurazione di un quadro giuridico che vincolasse il normale sviluppo della democrazia, impedendo alla maggioranza di realizzare politiche pubbliche diverse da quelle che il regime considerava corrette, riducendo costituzionalmente lo spazio per l'azione politica⁴⁴. Ciò ha reso il Cile, anche dopo il ritiro dalla vita politica di Pinochet, una “democrazia semi sovrana” caratterizzata da istituzioni create dalla

cadanza regolare delle elezioni una risposta alla necessità di ristabilire la legittimità del sistema, mentre la seconda, quella della “liberalizzazione sotto il controllo del governo”, sostiene che il processo di liberalizzazione politica, che si cristallizzò attraverso le riforme elettorali, fu, in parte, il risultato della divisione interna del PRI tra conservatori e progressisti e, in parte, conseguenza dei cambiamenti socio-economici e politici. (I. Méndez De Hoyos, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Città del Messico, 2006, p. 28-29.)

⁴¹ C.A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824 - 2007)*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, 2013, p. 3-4.

⁴² J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 15-16.

⁴³ Questa espressione, utilizzata per il contesto cileno di sovente come sinonimo di “democrazia limitata”, ricorda quella di “democrazia che si difende” utilizzata a proposito della Legge fondamentale di Bonn che ha, come è noto, tutt'altra eccezione volendo indicare i dispositivi adottati al fine di impedire un altro arretramento della democrazia. Si rinvia a F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, 2009.

⁴⁴ D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2021, p. 181-182.

dittatura che hanno limitato il potere delle autorità elette dal popolo⁴⁵. La Costituzione, quindi, non è stata concepita come il prodotto di un patto sociale, introdotto al fine di strutturare e limitare il potere politico di una comunità plurale, ma come uno strumento volto ad ostacolare la capacità della politica democratica di trasformare alcune questioni, ritenute cruciali dalla dittatura, per il mantenimento di una determinata struttura socio-economica e lo sviluppo di una specifica ideologia politica⁴⁶.

La lunga transizione cilena si aprì nell'agosto del 1983 quando la pressione popolare, frutto del malcontento causato dal peggioramento delle condizioni economiche delle classi media e popolare, provocò una serie di proteste continuative, sulla cui scia si rinvigorirono i partiti, che iniziarono nuovamente ad occupare il centro della scena politica. In tale contesto, nell'agosto del 1985, venne concluso l'*Acuerdo Nacional*, un patto politico sottoscritto da tutti i partiti dell'*Alianza Democrática* e da alcuni partiti della destra non implicati direttamente con il regime. Si trattava di un pacchetto di riforme costituzionali, considerate indispensabili, da approvare appena le condizioni politiche lo avessero reso possibile. Ciò si verificò con la *débâcle* del progetto continuatistico di Pinochet, con la sconfitta della sua candidatura alla Presidenza nel plebiscito del 1988. Nella prima metà dell'anno successivo si svolse un'intensa negoziazione tra le formazioni di sinistra, quelle di destra e Pinochet stesso, al termine della quale venne raggiunto un accordo per la riforma costituzionale⁴⁷ volto a gettare le basi per una “transizione concordata”⁴⁸.

La grande rigidità della Costituzione rendeva quasi impossibile modificarla in quanto era necessaria l'approvazione di una maggioranza molto alta e di due legislature, gli emendamenti quindi sarebbero potuti entrare in vigore solo dopo otto anni. I quorum necessari, per di più, rendevano impraticabile una riforma costituzionale dato che l'ala destra del Senato avrebbe avuto i voti sufficienti per opporsi grazie ai senatori designati⁴⁹. Il calcolo strategico consistette, allora, non nel cercare una riforma di tutti gli aspetti critici, ma nel ridurre i limiti per future riforme in modo che queste potessero essere più significative abbassando i numerosi quorum previsti dalla Costituzione per la sua modifica e ampliando il numero di senatori elettivi⁵⁰. La riforma, contenete 54 modifiche, fu approvata dal corpo elettorale, il 30 luglio 1989, con una maggioranza del 85%. Tuttavia, a tale passo in avanti nel processo di democratizzazione

⁴⁵ C. Huneeus, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, Santiago del Cile, 2014.

⁴⁶ F. Atria, C. Salgado, J. Wilenmann, *Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*, Santiago de Chile, 2017.

⁴⁷ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, Madrid, 2013, p. 176.

⁴⁸ J. Saldaña, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, 2010, p. 86.

⁴⁹ C. Huneeus, op. cit., p. 559.

⁵⁰ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., p. 57-58.

dell'ordinamento si accompagnò la regolamentazione di un sistema elettorale limitativo della pluralità politica e di un corretto funzionamento delle istituzioni.

L'8 maggio 1988, infatti, in vista dell'avvio della piena attuazione delle disposizioni costituzionali venne emanata la *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios* (Legge n. 18700) che disciplinava uno degli argomenti più discussi in sede costituente, il sistema elettorale⁵¹. Il fatto che Pinochet, nonostante avesse perso il plebiscito, restò in carica per un altro anno permise al regime militare di promulgare e modificare una serie di Leggi Organiche Costituzionali e una delle più importanti fu proprio quella elettorale. La dittatura non solo determinò il modo in cui si sarebbe sviluppata la competizione partitica, ma riuscì anche ad approfondire la logica contro-maggioritaria del sistema politico nel suo complesso⁵².

La Legge in questione trattava tutte le procedure per la preparazione, lo svolgimento, il controllo e la verifica delle elezioni dei vari poteri e dei plebisciti e definì il “sistema binominal”, previsto dalla Costituzione per l'elezione dei membri del Congresso Nazionale⁵³. Si trattava di un sistema elettorale che avrebbe avuto effetti maggioritari solo nel caso in cui una delle liste elettorali avesse ottenuto un numero di voti doppio rispetto alla seconda lista e, al contrario dei sistemi maggioritari, non sovrarappresentava la prima forza politica ma la seconda. Non è però possibile definirlo propriamente proporzionale in quanto non riproduceva una relazione equa tra la percentuale di voti ottenuta e la rappresentanza parlamentare⁵⁴. La legislazione elettorale voluta dal governo castrense modificò radicalmente non solo la precedente formula elettorale, ma anche le istituzioni competenti in materia e il disegno delle circoscrizioni. La Costituzione del 1925, infatti, prevedeva un sistema proporzionale con formula D'Hont e 28 distretti che eleggevano da 1 a 18 deputati per un totale, fino al 1973, di 150 membri⁵⁵. Successivamente al plebiscito del 1988, le autorità militari ridisegnarono le circoscrizioni favorendo le zone rurali, tradizionalmente più conservatrici⁵⁶, in modo che i 20 distretti rurali meno popolati eleggessero 40 deputati

⁵¹ H. Nogueira Alcalá, *Consideraciones y Alternativas al Sistema Electoral Vigente*, in *Revista de Derecho Público*, 1990, p. 140-141.

⁵² D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, cit., p. 187.

⁵³ Aa. Vv., *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, Santiago del Cile, 2006, p. 7.

⁵⁴ H. Nogueira Alcalá, *op. cit.*, p. 140-141.

⁵⁵ J.A. Ramirez Arrayas, *Chile: la incostitucionalidad del sistema electoral*, in M. Carducci (ed.), *Il costituzionalismo «parallelo» delle nuove democrazie. Africa e America Latina*, Milano, 1999, p. 222.

⁵⁶ Si trattò di un'azione di “gerrymandering”, «ovvero il ritaglio territoriale artificioso dei collegi, consiste nella pratica di modificare *ad hoc* i confini degli stessi in modo da favorire o sfavorire un determinato partito». (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., p. 186).

mentre i 7 distretti più popolati solo 14⁵⁷. In base alla nuova formula elettorale, tanto nelle circoscrizioni senatoriali (19) quanto in quelle per i deputati (60), sarebbero stati eletti solo due rappresentanti, l'ampiezza più piccola immaginabile per un sistema proporzionale.

Dei due seggi da attribuire, il primo sarebbe stato assegnato alla candidatura più votata della lista più votata, mentre il secondo al candidato più votato della seconda lista⁵⁸. Come anticipato, il sistema implicava che, nel caso in cui le coalizioni a concorrere fossero state due, una coalizione per assicurarsi un seggio avrebbe dovuto ottenere il 33.4% dei voti mentre se avesse voluto ottenere entrambi i seggi avrebbe dovuto raggiungere almeno il 66.7% dei voti. Invece, nelle circoscrizioni in cui concorrevano una terza coalizione, che raggiungeva circa il 10% dei voti, la seconda lista più votata avrebbe necessitato di una percentuale più bassa – circa il 30% – per ottenere un seggio. In base a questo sistema, quindi, più erano le coalizioni più diminuiva il numero di voti necessario per ottenere un seggio ed era praticamente impossibile per una terza forza riuscire ad ottenerne uno.

L'adozione di una formula così peculiare derivò anche dal fatto che l'instabilità della democrazia cilena antecedente al periodo dittatoriale era stata imputata, da alcuni, alla frammentazione e alla polarizzazione del precedente sistema partitico diretta conseguenza del sistema elettorale. Proprio per questo, quello nuovo avrebbe dovuto contribuire al funzionamento efficiente del sistema politico, generando un sistema di partiti pragmatico e moderato e, allo stesso tempo, avrebbe dovuto impedire alla maggioranza di essere tanto forte da promuovere cambiamenti istituzionali radicali. Il sistema binominale avrebbe dovuto, quindi, generare effetti maggioritari garantendo però l'esistenza di una minoranza che fungesse da contrappeso. Di conseguenza, l'attuale organizzazione del sistema partitico, non è solo il prodotto dell'inerzia politica che ha caratterizzato il sistema cileno, ma anche del sistema elettorale in vigore fino al 2015, che, funzionando come una “camicia di forza”, ha trasformato il sistema multipartitico cileno in un sistema organizzato prevalentemente in due grandi coalizioni⁵⁹.

Per quanto riguarda le critiche che sono state mosse a questo sistema, tra le più consistenti vi è proprio quella secondo cui non ha prodotto alcun effetto proporzionale ma, al contrario, ha solo favorito le due grandi coalizioni a discapito dei partiti più piccoli che non ne facevano parte. Altri autori, hanno sostenuto che tale sistema era stato concepito esclusivamente con lo scopo di favorire i partiti di destra e permettergli di continuare ad influenzare la politica cilena. Tuttavia, da un punto di vista empirico, il sistema elettorale ha favorito indistintamente sia la *Concertación* (centro-sinistra) che

⁵⁷ J.A. Ramirez Arrayas, *op. cit.*, p. 223-224.

⁵⁸ Aa.Vv., *Una riforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, cit., p. 7.

⁵⁹ E. Von Baer, *Sistema binominal: consensos y disensos* in A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, I. Walker (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago del Cile, 2009, p. 181 ss.

l'*Alianza* (centro-destra), a seconda dell'esito delle elezioni⁶⁰. Il sistema politico delineatosi col plebiscito del 1988 e con le elezioni del 1990 è stato, dunque, caratterizzato da un bipolarismo fra destra e centro-sinistra, che fino al 2010 ha visto il dominio elettorale del centro-sinistra, ma che a partire dalle elezioni del 2010 è stato caratterizzato dall'alternanza.

Per quanto la morte del generale, avvenuta alla fine del 2006, e l'eliminazione della sua firma dalla Costituzione, in seguito alla riforma del 2005, avevano segnato anche simbolicamente la fine del passato autoritario, l'ultima anomalia del sistema pinochettista rappresentata dal singolare sistema elettorale binominale durò ancora allungo. Le si pose fine, durante la seconda Presidenza di Michelle Bachelet, con la Legge n. 20.840 del 2015⁶¹.

Fin dall'inizio degli anni '90, la modifica del sistema elettorale fu un'istanza dei gruppi vicini alla *Concertación*. La letteratura⁶² ci fornisce una serie di fattori da prendere in considerazione al fine di comprendere perché la fine di tale sistema sia avvenuta proprio nel 2015, tra i quali il cambiamento dell'assetto politico del Congresso e la supremazia, sia in quanto a numero dei seggi che nell'appoggio dell'opinione pubblica, della coalizione di centro-sinistra *Nueva Mayoría*, salita al potere dopo il primo governo di centro-destra. Rilevante fu, anche, l'aumento dell'incertezza sul comportamento elettorale e sul livello di sostegno ai partiti politici tradizionali, che si iniziò a manifestare con forza dopo l'entrata in vigore della registrazione automatica degli elettori e la trasformazione del voto da obbligatorio a volontario, che ebbe i suoi primi effetti nelle elezioni comunali del 2012 e in quelle presidenziali e parlamentari del 2013.

Un'analisi della Legge n. 20.840 del 2015 che ha modificato la legge n. 17.800 del 1988 rivela le significative differenze tra i due sistemi. Risaltano, oltre l'applicazione di un sistema proporzionale con formula D'Hont, l'aumento del numero dei parlamentari, la riduzione del numero delle circoscrizioni elettorali e l'abbassamento della soglia legale per la costituzione di un partito politico⁶³. Come anticipato, la riforma comportò una riduzione del numero dei distretti elettorali per i deputati, da 60 a 28, che avrebbero eletto da 3 a 8 deputati – invece dei 2 previsti precedentemente –, per un totale di 155, invece dei 120 esistenti a partire dal 1990. Per quanto riguarda il

⁶⁰ *Ibidem*, p. 191 ss.

⁶¹ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 7 ss.

⁶² v. D. Nohlen, *La riforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política*, 2006, p. 191 ss.; E. Alvarado Espina, *Exclusión, oligarquización y desafección política. Los efectos del sistema binominal en la democracia chilena. Un análisis contextual de las elecciones parlamentarias (2001-2013)*, in *Revista Enfoques XIII*, 2015; Aa.Vv., *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, cit.

⁶³ M.Á. Fernández, P. Siegel, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, Santiago del Cile, 2016, p. 8-9.

Senato, ne fu aumentato il numero dei membri da 38 a 50, eletti in 15 circoscrizioni, coincidenti con le differenti regioni, con un’ampiezza variabile da 2 a 5 senatori⁶⁴.

La Legge n. 20.840 perseguì una serie di obiettivi, tra i quali l’aumento della proporzionalità, cercando di migliorare la parità di voto, l’inclusione di nuove forze politiche e delle donne, l’aumento della concorrenza e la certezza dei risultati⁶⁵.

5. Le “democrazie imperfette” e il ruolo della legislazione elettorale

Una riforma tanto profonda del sistema elettorale, come quella avvenuta in Cile, non è un fenomeno comune nelle democrazie avanzate⁶⁶, ma è una costante nelle democrazie latinoamericane come rappresentato emblematicamente dal caso messicano. Come si è visto, questo Paese ha vissuto la propria transizione alla democrazia attraverso una serie di riforme alla legislazione elettorale. Ciò, in qualche misura, è avvenuto anche nell’esperienza cilena dove, nonostante l’accordo tra il regime castrense e l’opposizione per la democratizzazione dell’ordinamento e le profonde riforme realizzate al testo costituzionale, è stata la decisione di sostituire il sistema elettorale a segnare un netto allontanamento dal sistema autoritario disegnato nella Costituzione del 1980. L’analisi della legislazione elettorale e della sua evoluzione, quindi, oltre a consentire di comprendere maggiormente il funzionamento della forma di governo e gli effetti a lungo termine che ha su questa nei due ordinamenti considerati, costituisce una cartina di tornasole per individuare le tappe del processo di democratizzazione di un Paese⁶⁷.

A proposito del Messico il poeta peruviano Mario Vargas Llosa, dopo averlo definito una “dittatura perfetta” negli anni ’90, nel 2011 parlò di “democrazia imperfetta”. Tutt’oggi la maggior parte delle democrazie latinoamericane sono “democrazie imperfette”⁶⁸ e il loro 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 elettorale⁶⁹. Proprio quanto accaduto

⁶⁴ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (ed.), *Ley N°20.840, pone fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo*, in *Historia Política > Procesos electorarios*, 2015. v. G.L. Dazarola, *Leyes de cuotas de género. Experiencia Extranjera y resultados de su aplicación en Chile*, 2018; Id., *Candidaturas Independientes fuera de pacto. Requisitos y particularidades para su materialización*, 2018.

⁶⁵ M.Á. Fernández, P. Siegel, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 8-9.

⁶⁷ v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., p. 178 ss.

⁶⁸ v. E. Ceccherini, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in *Dpce online*, 2020.

⁶⁹ Come risulta anche dalla ricostruzione realizzata da Silvia Bagni e Giorgia Pavani in 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.

recentemente in Messico e in Cile mostra quanto ciò sia vero: il Presidente messicano, Andrés Manuel López Obrador, ha proposto una riforma elettorale volta ad aumentare, anche se indirettamente, i propri poteri; in Cile l'ennesimo processo costituente ha a lungo discusso di quale sia il migliore sistema elettorale.

Per quanto concerne il primo ordinamento, nel mese di dicembre 2022, perfettamente in linea con il loro stile governativo fin dal 2018, Morena e i suoi alleati hanno utilizzato la loro maggioranza parlamentare per approvare una riforma legislativa, nota come “Piano B”, in materia elettorale volta a ridurre notevolmente la spesa dell'Istituto Nazionale Elettorale e a stabilire che l'opinione dei funzionari pubblici non sarebbe stata considerata propaganda, senza che l'iniziativa passasse per le Commissioni competenti e fosse pubblicata nella Gazzetta Parlamentare. Il “Piano B” è stato presentato la notte del 6 dicembre 2022 dal partito presidenziale dopo che, poche ore prima, la riforma costituzionale in materia elettorale non aveva raggiunto la maggioranza dei 2/3. La riforma approvata consisteva in una serie di modifiche alla legislazione ordinaria e non a quella costituzionale e, così come la precedente, aveva l'obiettivo di introdurre la possibilità per i funzionari pubblici di fare proselitismo in qualsiasi momento e di ottenere un consistente risparmio diminuendo le spese operative dell'INE attraverso la riduzione del suo apparato amministrativo, del numero dei suoi uffici distrettuali (da 300 a 264) e il licenziamento dell'84,6% del personale del Servizio Professionale Elettorale Nazionale. Dopo l'approvazione del Congresso, entrambe le parti che componevano tale riforma sono state oggetto di numerosi ricorsi di incostituzionalità presentati alla Corte Suprema di Giustizia della Nazione, che le ha dichiarate incostituzionali ritenendo che vi fossero state chiare violazioni durante il processo di approvazione. La decisione della Corte ha spinto il Presidente ad annunciare un nuovo progetto di modifica della legislazione elettorale, aggiungendo l'elezione diretta dei giudici della Corte Suprema come ultimo tassello necessario per porre fine al “blocco conservatore” e alla sua opposizione alla realizzazione della “Quarta Trasformazione”.

Per quanto riguarda il Cile, invece, questo Paese ha recentemente vissuto il terzo tentativo, anche esso fallito, di sostituzione della Costituzione del 1980. Infatti, il 17 dicembre 2023, dopo poco più di un anno dal precedente plebiscito costituzionale⁷⁰, i

⁷⁰ Per un'analisi del referendum di ratifica del 4 settembre 2022 v.: F. Atria, *El proceso constituyente y su futuro después del plebiscito*, in *La Casa Común*, 2022; S. Bagni, *“Era un gioco, non era un fuoco”. Una lettura del processo costituente cileno alla luce del risultato del plebiscito del 4 settembre 2022*, in *Dpce online* 2022; L. Galdámez Zelad, *El rechazo a la propuesta constitucional en Chile*, in *Diritti Comparati – Blog*, 29/09/2022; R. Gargarella, *El “plebiscito de salida” como error constituyente*, in *LACL-AIDC Blog*, 6/09/2022; T. Groppi, *Il Cile da un plebiscito all'altro. Il rechazo del nuovo testo costituzionale nel referendum del 4 settembre 2022 visto dall'Italia*, in *federalismi.it*, 2022; C. Heiss, *¿Por qué se rechazó la propuesta de nueva Constitución en Chile?*, in *Blog Revista Derecho del Estado*, 2/11/2022; R. Iannaccone, *“Cronache di una morte annunciata”? L'eredità del processo costituente cileno*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022; F. Zúñiga, *El rechazo en el plebiscito chileno de 4 de septiembre de 2022: perspectivas constitucionales*, in *Cuadernos Constitucionales*, 2022; J. Piscopo, P. Siavelis, *1 Chile's Constitutional Chaos*, in *Journal*

Cileni non hanno approvato, con una maggioranza del 55.7%, un nuovo testo costituzionale. Può dirsi, quindi, terminato il ciclo costituente volto al superamento della carta fondamentale del 1980 attraverso meccanismi partecipativi⁷¹. Nonostante ciò, appare interessante considerare alcune delle decisioni assunte nel corso di quest'ultimo processo rispetto alla disciplina del sistema elettorale e partitico. L'*Acuerdo por Chile*, sottoscritto il 12 dicembre 2022 da quattordici partiti e tre movimenti politici, conteneva “12 basi costituzionali” fondamentali che hanno inquadrato la discussione costituzionale sulla base di concetti e temi organizzativi che comprendevano questioni normative, politiche, sociali, economiche e culturali e vincolavano i redattori della proposta della nuova legge fondamentale. Allo stesso tempo, questo patto ha sancito le istituzioni fondamentali del processo, ossia: una Commissione di esperti (*Comisión Experta*), nominata dal Congresso, che ha avuto il compito di elaborare un progetto preliminare del testo costituzionale; un Consiglio Costituzionale (*Consejo Constitucional*) elettivo competente ad approvare, respingere o modificare tali norme e aggiungerne di nuove; e un Comitato Tecnico di Ammissibilità (CTA) incaricato di ricevere le istanze di inammissibilità⁷². Senza soffermarsi ulteriormente sulle caratteristiche del processo, in questa sede rileva il contenuto del testo presentato prima dalla *Comisión* e poi dal *Consejo*. Entrambi gli organi non hanno particolarmente discusso il tema della forma di governo da adottare, interpretando rigidamente il principio della separazione dei poteri contenuto nelle “12 basi costituzionali” hanno mantenuto il presidenzialismo. Hanno concentrato i loro dibattiti, invece, sulle modalità per garantire la governabilità attraverso il sistema elettorale e partitico, introducendo una soglia di sbarramento per l'attribuzione dei seggi e prevedendo una base di regolamentazione dei partiti. Per quanto concerne il sistema elettorale, al fine di evitare la frammentazione del Congresso, la Commissione di Esperti ha previsto nella sua proposta l'introduzione di una “soglia d'accesso” pari al 5% dei voti a livello nazionale o, in alternative, ad almeno otto seggi (compresi quelli senatoriali). Sebbene questa formulazione rimanesse nel testo presentato dal Consiglio Costituzionale, il Partito Repubblicano è riuscito a introdurre altresì la riduzione del numero dei deputati, da 155 a 138, e della dimensione dei collegi, prevedendo collegi plurinominali con un numero variabile da due a sei eletti, in luogo di quelli attuali che hanno una grandezza da tre a otto, sostenendo che in tal modo i deputati avrebbero avuto una possibilità reale di instaurare un rapporto con i propri elettori. Tale modifica, però, anche a formula elettorale invariata, avrebbe potuto produrre risultati non dissimili da quelli di un sistema maggioritario

of Democracy, 2023; G. Larráin, G.L. Negretto, S. Voigt, *How Not to Write a Constitution: Lessons from Chile*, in *Public Choice*, 2023.

⁷¹ M. Henríquez Viñas, S. Ragone, *Si chiude un ciclo costituente in Cile*, in *Diritti Comparati – Blog*, 15/01/2024.

⁷² J.F. García, “Nuevo” proceso constituyente chileno: ¿elecciones aprendidas?, in *IberICONnect*, 2023; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Ley Fácil. Guía legal sobre Proceso Constitucional 2023*, 2023.

uninominali⁷³. Inoltre, non è possibile non rilevare l'effetto riduttivo che la combinazione tra la diminuzione del numero dei deputati e quella della *magnitudo* delle circoscrizioni avrebbe avuto sulla rappresentatività, incidendo quindi sulla qualità della democrazia. Questa decisione, dunque, appariva più come una misura populista che di razionalizzazione e stabilizzazione del funzionamento della forma di governo avendo l'obiettivo primario di rispondere al desiderio, ben conosciuto in Italia, dei cittadini di avere meno politici che ricevono un'ingente indennità parlamentare.

Come si riportava in apertura di questo lavoro, l'attivismo riformista in materia elettorale e quindi l'attenzione che è dedicata a tale sistema istituzionale in America Latina dimostra non solo la centralità che la legislazione elettorale ricopre nel funzionamento degli ordinamenti latinoamericani ma anche come questa sia uno strumento, ancora oggi, utilizzato dalla classe politica al fine di generare consenso. Ciò, da una parte, è indicativo delle sfide che i sistemi politici della regione devono ancora affrontare⁷⁴ mentre dimostra come in America Latina la democrazia, o meglio la democrazia elettorale, sia ormai istituzionalizzata. Tale processo ha condotto all'ampliamento dei diritti, alla professionalizzazione degli “arbitri delle elezioni” e al miglioramento della *governance* elettorale e ha consentito l'alternanza al potere e l'inclusione di gruppi precedentemente sottorappresentati ed esclusi dal circuito decisionale. I problemi della democrazia latinoamericana, però, diventano evidenti quando si passa da una definizione di democrazia elettorale a una più ampia, che include attributi che hanno a che fare non solo con l'accesso al potere, ma soprattutto con il suo esercizio e con il rispetto di alcuni diritti politici, come la libertà di espressione⁷⁵.

Proprio per questo gli ordinamenti latinoamericani, come dimostrano sinteticamente i casi messicano e cileno, continuano ad essere un'interessante oggetto di studio per verificare i presupposti teorici che legano la legislazione elettorale alla meccanica delle forme di governo e ai processi di democratizzazione e sicuramente la ormai prossima fine del “superciclo electoral” 2021-2024⁷⁶, durante il quale 17 paesi latinoamericani hanno tenuto o terranno elezioni sia legislative che presidenziali, fornirà ulteriori spunti di riflessione a tal proposito.

⁷³ K.H. Seifert, *die Bestellung von Organen eines Gemeinschaftsgebildes durch Abstimmung einer Gemeinschaftsgebildes durch Abstimmung einer Mehrheit von Wahlberechtigten*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Stuttgart-Tübingen, 1961, p. 475 ss.

⁷⁴ C. Uribe Mendoza, *Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2019, p. 215-216.

⁷⁵ F. Freidenberg, C. Saavedra Herrera, *La democracia en América Latina*, in *Derecho Electoral*, 2020, p. 34-35.

⁷⁶ v. D. Zovatto, *El superciclo electoral latinoamericano 2021-2024*, in *Diálogo Político*, 2022.

Rosa Iannaccone

Considerazioni sul ruolo della legislazione elettorale nelle “democrazie imperfette” a partire dai casi messicano e cileno

Abstract: Electoral legislation is one of the elements that most influences the form of government. Moreover, the evolution of electoral legislation constitutes a litmus test for identifying the phases in the democratisation process of an order. In this contribution are analysed particularly the Mexican and Chilean cases. Albeit with due differences – consisting for the former in the existence of a hegemonic party and for the latter in the presence in political and institutional life of the former dictator Pinochet – the constitutional texts of these countries, since their entry into force, provided for a democratic functioning of the State and free competition for elective positions. What prevented the proper representation of political forces for a long time was the introduction of specific electoral systems that, within a presidential form of government with a predominance of the executive, allowed for a further strengthening of the presidency.

Keywords: Mexico - Chile - electoral legislation - presidentialism - democratization

Rosa Iannaccone – Dottoranda Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma (rosa.iannaccone@uniroma1.it)