

I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador, tra limiti in Costituzione e *(judicial) abusive constitutionalism**

Daniele Camoni

SOMMARIO: 1. Premessa: il divieto di rielezione come formante costituzionale in America Latina. – 2. Il caso boliviano, parte prima (2017): il paradosso della Costituzione incostituzionale. – 3. La sentenza della *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH) del 2021 e il dibattito sulla rielezione presidenziale come (non) diritto umano. – 4. Il caso boliviano, parte seconda (2023): la Costituzione non è più incostituzionale (e dice anche qualcosa di nuovo?). – 5. Il caso di El Salvador (2021): *donde dije digo, digo...* Una sentenza sbagliata a perfetta misura del Presidente. – 6. Conclusioni.

1. Premessa: il divieto di rielezione come formante costituzionale in America Latina

La recente sentenza del Tribunal Constitucional della Bolivia sulla (non) rieleggibilità del Presidente della Repubblica¹ riporta d'attualità una questione affascinante e che, negli ultimi anni, ha interessato in più occasioni – con esiti diversi – alcuni Stati dell'America Latina²: quella della legittimità dei limiti previsti in Costituzione alla rielezione del Presidente³.

In termini generali, il divieto di rieleggibilità e la possibilità di una rieleggibilità “limitata” in relazione al numero di volte e al momento in cui tale evento è ammissibile si accompagna alla travagliata storia politico-istituzionale del continente latinoamericano, sia rispetto agli sviluppi della forma di governo presidenziale⁴ e alla frequente tentazione dei Presidenti, spesso realizzata, di rimanere al potere il maggior tempo possibile (anche *contra legem*), sia in considerazione di procedimenti elettorali sovente opachi o viziati da irregolarità⁵. In questo senso, già l'art. III della Convenzione

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

¹ Sentencia Constitucional Plurinacional 1010/2023-S4 (28 de diciembre de 2023).

² Da intendersi quale «conjunto de países del continente americano en los que se hablan lenguas derivadas del latín (español, portugués y francés), en oposición a la América de habla inglesa» (voce *Latinoamérica*, in *Diccionario panhispánico de dudas* della Real Academia Española).

³ Vedi J.M. Carey, *The Reelection Debate in Latin America*, in *Latin American Politics and Society*, 45(1), 2003, p. 119-133. Per una prospettiva comparata più ampia, M. Volpi, *La rieleggibilità dei Presidenti negli ordinamenti contemporanei*, in E. Bertolini – L. Cuocolo – J. Frosini – L. Montanari – G. Parodi – O. Pollicino – R. Orrù – G. Romeo – A. Vedaschi (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, vol. I, Milano, 2023, p. 250-268; T. Ginsburg – J. Melton – Z. Elkins, *On the Evasion of Executive Term Limits*, in *William & Mary Law Review*, 52, 2011, p. 1807-1873.

⁴ Cfr. J.J. Linz – A. Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo, vol. 2: El caso de Latinoamérica*, Madrid, 1998.

⁵ Si veda D. Nohlen, *La reelección*, in D. Nohlen – D. Zovatto – J. Orozco – J. Thompson (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., 2007, México, p. 287. Per una riflessione

addizionale al Trattato generale di pace e amicizia sottoscritto da Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua e El Salvador nel 1907 raccomandava l'adozione di specifiche clausole costituzionali volte a proibire la rielezione del Presidente uscente, nonché di specifiche normative attraverso cui garantire il principio di alternanza al potere.

A partire da una breve ricognizione comparata del testo delle Costituzioni nazionali in vigore in America Latina – e lasciando per il momento sullo sfondo le “riletture” (quando non vere e proprie revisioni) intervenute ad opera della giurisprudenza⁶ – è possibile distinguere almeno quattro grandi categorie concettuali:

1. Stati che permettono la rielezione indefinita del Presidente, senza alcun limite di mandati (consecutivi o non). Si tratta di un'ipotesi eccezionale, limitata a Venezuela e Nicaragua, a seguito delle discusse riforme costituzionali del 2009 e del 2014⁷. In precedenza, la Costituzione venezuelana prevedeva che il Presidente poteva essere rieletto «*de inmediato y por una sola vez, para un período adicional [de seis años]*» (art. 230), mentre quella nicaraguense affermava che non poteva candidarsi alla Presidenza «*el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales*» (art. 147.3.a), imponendo in quest'ultimo caso un limite al doppio mandato consecutivo e ad un terzo mandato dopo due mandati non consecutivi;
2. Stati che ne permettono la rielezione immediata, per una sola volta e senza soluzione di continuità: Argentina, Bolivia, Brasile, Ecuador, Perù e Repubblica Dominicana. Nel caso dell'Ecuador, la possibilità di una rielezione indefinita, introdotta mediante riforma costituzionale del 3 dicembre 2015, è stata derogata con referendum popolare del 4 febbraio 2018; prima ancora, con l'adozione della Costituzione del 2007 era stata introdotta la rielezione immediata;
3. Stati che ne permettono la sola rielezione “differita”, trascorso un periodo di tempo predeterminato, in genere coincidente con il mandato “intermedio” di un altro Presidente: Cile, Haiti, Panama ed Uruguay. Nel caso haitiano, peraltro, è anche stabilito il divieto di un terzo mandato non consecutivo (art. 134-3 Cost.) e nel modello panamense è previsto il trascorso di un doppio

analogia, in relazione alle esperienze del continente africano, cfr. J.R. Mangala (ed.), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa*, London, 2020.

⁶ Il riferimento è ai casi di Bolivia (2017) e El Salvador (2021) – oggetto di analisi *infra*, nel testo – Nicaragua (2009) e Honduras (2015). Cfr. R. Viciano Pastor – G. Moreno González, *Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: la reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes Constitucionales*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 22, 2018, p. 165-198.

⁷ Nel caso nicaraguense, tale facoltà era già stata ammessa in via pretoria, a partire dalla Sentenza della Sala Constitucional No. 504 del 19 ottobre 2009.

mandato prima della rielezione, stabilendosi che «*los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes*» (art. 173 Cost.);

4. Stati che permettono la sola elezione *una tantum*, non ammettendo mai la rielezione immediata o “differita”: Colombia (art. 197 Cost., a partire dalla riforma costituzionale del 2015)⁸, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico e Paraguay.

Nonostante la chiarezza letterale delle disposizioni contenute in tali Leggi fondamentali – quasi tutte limitative (in varie forme) della rielezione indefinita – a partire dalla sentenza “capostipite” della Corte Suprema della Costa Rica del 2003⁹ si è aperto un dibattito circa la loro legittimità costituzionale, nel quale il potere giudiziario ha giocato un «*papel constituyente que no les corresponde y donde, mediante la utilización de espurios argumentos pretendidamente jurídicos, han modificado los contenidos de las propias Constituciones que debieran hacer cumplir y, en todo caso, interpretar*»¹⁰. In particolare, nel caso costaricano, a fronte di una riforma costituzionale (1969) che impediva la rielezione di colui che avesse già occupato la Presidenza della Repubblica, la Corte Suprema dichiarò che tale revisione era incostituzionale, poiché determinava una regressione in materia di diritti fondamentali (il diritto di partecipazione politica) che poteva essere disposta solo da un’Assemblea costituente in sede di revisione integrale o di adozione di una nuova Costituzione¹¹.

L’interrogativo di fondo è quindi tanto delicato quanto, sotto certi aspetti, paradossale: è possibile che una Costituzione che, nella sua versione “originaria”, prevede tali tipologie di limiti alla rielezione, sia essa stessa incostituzionale? Sul punto, occorre precisare come la questione non attenga alla possibilità di sottoporre a controllo di costituzionalità revisioni puntuali e successive all’adozione di una Legge Fondamentale in sede “costituente” – alla luce della dottrina degli *unconstitutional constitutional amendments*, ammessa da alcune Corti¹² – bensì si riferisce all’esistenza “a

⁸ In precedenza – a fronte della possibilità di ricoprire tale carica «por dos períodos constitucionales» – l’ulteriore scenario di una terza rielezione era stato escluso dalla Corte Constitucional con Sentencia C-141/2010, la quale aveva dichiarato l’incostituzionalità della Ley 1354 de 2009, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*.

⁹ Cfr. *Resolución* 2003-2771.

¹⁰ R. Viciano Pastor – G. Moreno González, *op. cit.*, p. 171.

¹¹ In dottrina, J.R. Romero Pérez, *Derecho constitucional y reelección presidencial. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 2771 del 2003*, in *Revista de Ciencias Jurídicas*, 136, 2015, p. 124-160.

¹² Cfr. Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford, 2017 e K. Gözler, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, Bursa 2008. Si veda anche D. Landau – R. Dixon, *Constraining Constitutional Change*, in *Wake Forest Law Review*, 50, 2015, p. 859, i quali evidenziano che «all too frequently constitutional processes are used to promote distinctly

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

monte” di un contrasto tra più norme costituzionali adottate nello stesso momento, secondo quella che è stata definita come una «*doctrine of an unconstitutional constitution, or original constitutional provision*»¹³. Lo specifico tema in esame, peraltro, non è fine a se stesso, bensì prelude ad un problema ulteriore, vale a dire quello della tenuta politico-democratica di ordinamenti nei quali si assiste a vere e proprie mutazioni sostanzialmente costituzionali – in questo caso, operate da un potere giudiziario “catturato” da quello politico – destinate a sfociare in episodi e contesti di *rule of law backsliding*, a loro volta favoriti anche da altre circostanze.

Concentrando in questa sede la riflessione sui recenti casi di Bolivia e El Salvador e i corrispondenti mutamenti giurisprudenziali, la risoluzione delle controversie si è sviluppata innanzitutto a partire da due filoni interpretativi: da una parte, la contrarietà delle Costituzioni rispetto a fonti normative di rango sovranazionale e ad essa sovraordinate; dall’altro, l’esistenza di una gerarchia tra norme interna alla Costituzione e di un principio di sovranità popolare *ab-solutus* che sembra non ammettere limiti neppure da parte della stessa Carta costituzionale.

2. Il caso boliviano, parte prima (2017): il paradosso della Costituzione incostituzionale

Con riferimento al contesto boliviano, il punto di partenza è rappresentato dall’adozione di una nuova Costituzione (2009), in sostituzione di quella precedente del 1967¹⁴. In particolare, ai sensi dell’art. 168 Cost., «*el periodo de mandato [...] del Presidente [...] o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser [...] reelectos por una sola vez de manera continua*». La disposizione sembra quindi chiara nel permettere la rielezione consecutiva del Presidente in carica per una sola volta, per un periodo massimo di dieci anni; maggiori incertezze, invece, sussistono in relazione allo svolgimento di un terzo mandato non consecutivo.

In termini letterali, si tratta allora di comprendere se la possibile rielezione debba avvenire senza soluzione di continuità rispetto alla prima – nel senso che il Presidente può essere rieletto «*por una sola vez*» e «*de manera continua*», non potendo candidarsi per un terzo mandato – o se, invece, il limite si riferisce solo alla consecutività dei mandati, nel senso che non sono ammessi più di due mandati in successione ma, allo stesso tempo, sono permesse ulteriori rielezioni qualora vi sia un “intervallo” temporale che

antidemocratic ends or to advance the cause of would-be autocrats by removing democratic checks and balances on the exercise of political power».

¹³ D.E. Landau – R. Dixon – Y. Roznai, *From an unconstitutional constitutional amendment to an unconstitutional constitution? Lessons from Honduras*, in *Global Constitutionalism*, 8(1), 2019, p. 41-42.

¹⁴ Sul processo costituente boliviano, D. Landau, *Constitution-Making Gone Wrong*, in *Alabama Law Review*, 64(5), 2013, p. 949-959.

separa le prime due (consecutive) da quelle eventualmente ulteriori (una terza e addirittura una quarta e così via)¹⁵.

L'assenza di dubbi interpretativi circa la possibilità di rielezione a seguito di un doppio mandato consecutivo era altresì dimostrata dall'avvio, nel 2015-2016, di un procedimento di revisione costituzionale voluto dal Presidente Evo Morales per rimuovere l'ostacolo normativo alla sua rielezione: ciononostante, con referendum confermativo del 21 febbraio 2016, tale riforma era respinta di stretta misura dagli elettori¹⁶. I sostenitori di Morales non si diedero tuttavia per vinti e presentarono una *acción de inconstitucionalidad abstracta* presso il TCP: in particolare, era domandata la disapplicazione dell'art. 168 Cost. per assertedo con l'art. 26 Cost. – che riconosce il diritto di tutti i cittadini a partecipare alla vita pubblica – e degli artt. 1.1, 23, 24 e 29 della Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo (CADH), quali norme interposte rispetto all'art. 256.1 Cost., secondo cui i trattati e le convenzioni internazionali sui diritti umani ratificati dalla Bolivia prevalgono sulla Costituzione nazionale laddove riconoscano diritti fondamentali più favorevoli rispetto a quest'ultima.

In termini preliminari, occorre evidenziare come il TCP interpreti il controllo di costituzionalità oltre la sua dimensione “naturale” – quella della compatibilità di norme sub-costituzionali rispetto alla Costituzione – riconoscendo l'esistenza parallela di una «*una facultad extendida, para que este Tribunal realice el control de constitucionalidad de las propias normas constitucionales*»¹⁷.

A partire da tale premessa, nel merito è stato ritenuto possibile innanzitutto identificare una gerarchia assiologica tra norme costituzionali di principio (*normas constitucionales-principios*) e di dettaglio (*normas constitucionales-reglas*), a partire dalla quale le prime assumono carattere prevalente rispetto alle seconde. Sulla base della descritta distinzione, si afferma che l'art. 168 Cost. – quale *norma constitucional-regla* – contraddice quanto stabilito dall'art. 26 Cost. come *norma constitucional-principio*, poiché il primo impone una limitazione o restrizione al godimento ed esercizio di un diritto politico rispetto al principio generale enunciato dal secondo¹⁸.

Con riferimento al rapporto tra Costituzione e CADH, il TCP afferma che deve essere riconosciuta applicazione prevalente all'art. 23 CADH, poiché esso configura il

¹⁵ In quest'ultimo senso, per J.A. Rivera, *La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano*, in *Revista boliviana de derecho*, 12, 2011, p. 25, «la restricción es a la reelección inmediata continua; de lo que, aplicando el argumento *a contrario sensu*, se puede inferir que con un período constitucional de por medio en que no se postule, el ciudadano que ejerció la Presidencia del Estado podrá volver a postularse a nuevas elecciones sin límite alguno».

¹⁶ Il 51,3% dei cittadini si espresse contro la revisione costituzionale e il 48,7% a favore.

¹⁷ Sentencia constitucional plurinacional 0084/2017 (28 de noviembre de 2017), §III.4, p. 48. In senso contrario, J.A. Rivera Santivañez, *La inaplicabilidad de la Constitución para habilitar la reelección indefinida*, in W. Herrera Añez (a cura di), *Los claroscuros de la acción de inconstitucionalidad que busca la ruptura del sistema constitucional boliviano*, Cochabamba, 2018, p. 44-45.

¹⁸ Sentencia constitucional plurinacional 0084/2017, cit., §III.7.1, p. 63-64.

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

diritto di partecipazione politica in termini più ampi rispetto all'art. 168 Cost., non contemplando alcuna limitazione alla rielezione delle cariche pubbliche e prevedendo in modo tassativo le ipotesi in cui il Legislatore può eccezionalmente restringerne l'applicabilità¹⁹.

Entrambi i profili argomentativi impiegati dal TCP sono stati oggetto di critiche dottrinali serrate. Per un verso, è stata contestata l'esistenza di una reale antinomia tra gli art. 26 e 168 Cost., in quanto tra essi si configura, in realtà, una relazione di genere a specie nella quale il limite alla rielezione presidenziale si pone come eccezione costituzionale ad un principio generale di pari rango²⁰. Per l'altro, è stato criticato l'utilizzo partigiano del controllo di convenzionalità realizzato dal TCP, poiché la prevalenza della CADH rispetto alla Costituzione nazionale è fatta qui discendere da un (presunto) diritto illimitato alla partecipazione politica e che mai è stato ricostruito in tali termini dalla giurisprudenza della Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

In ogni caso, in termini generali è possibile identificare un unico *fil rouge* che lega tra loro tutti i giudizi sfavorevoli nei confronti della sentenza del TCP, ovvero sia quello del ricorso ad una forma di *abusive constitutionalism*, inteso come «*use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before*»²¹. Nel caso di specie, si è parlato di un «uso abusivo del poder exclusivo de juicio de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional»²², in forza del quale «sono state 'smontate' alcune disposizioni costituzionali per ricavarne principi e valori al passo con l'evoluzione politica e istituzionale dello Stato»²³, alterando però «gli equilibri costituzionali [e] legittimando, di fatto, una 'riforma costituzionale in via giurisprudenziale'»²⁴.

¹⁹ *Ivi*, §7.2, p. 64 ss. Il riferimento è all'art. 23.2 CADH, secondo cui «la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

²⁰ R. Viciano Pastor – G. Moreno González, *op. cit.*, 186-187.

²¹ D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in *U.C. Davis Law Review*, 47, 2013, p. 195. In termini più ampi, cfr. J. Petrov, *How to Detect Abusive Constitutional Practices*, in *European Constitutional Law Review*, 2024, p. 1 ss.

²² L.A. Nocera, *Contradicciones constitucionales: el Tribunal Constitucional plurinacional boliviano y la reelección de Morales: ¿una práctica de abusivismo constitucional?*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23(2), 2019, p. 494.

²³ L.A. Nocera, *La pericolosa interpretazione contra constitutionem della giurisprudenza boliviana sui mandati presidenziali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1, 2019, p. 71 e *Il Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano ammette la possibilità di rielezione di Morales*, in *DPCE online*, 2, 2018, p. 609-615.

²⁴ L.A. Nocera, *La pericolosa interpretazione*, cit., p. 71.

Daniele Camoni

I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador, tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism

Inoltre, non sembra affatto estraneo alla decisione in esame neppure un certo approccio di stampo populista, declinato in una versione giudiziaria²⁵ che, ciononostante, contiene gli stessi profili dannosi del populismo politico sotto forma di “parassitismo costituzionale”, da intendersi quale «*plan to alter the equilibrium between the majoritarian and counter-majoritarian parts of the constitution, to change the axiological hierarchies on which the constitution is based*»²⁶. In questo senso, è ben evidente come la sentenza determini un mutamento strutturale dei principi costituzionali per contingenti ragioni politiche, alterando le radici più profonde della stessa Legge Fondamentale.

La sentenza in esame del TCP è stata solo la fase introduttiva di un percorso a tappe di revisione giudiziaria della Costituzione in terre latinoamericane, già inaugurato da altre Corti Supreme – Nicaragua nel 2009²⁷ e Honduras nel 2015²⁸ – che avrebbe di lì a poco varcato i confini dei singoli Stati: nel 2021, infatti, la CIDH si è pronunciata in un importante *landmark case* che, per la prima volta, ha posto diversi paletti (almeno dal punto di vista teorico) all’interpretazione circa la riconducibilità della rielezione indefinita nell’alveo dei diritti fondamentali garantiti dalla CADH.

3. La sentenza della Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 2021 e il dibattito sulla rielezione presidenziale come (non) diritto umano

Con *Opinión Consultiva OC-28/21* del 7 giugno 2021²⁹, la CIDH si è espressa sulla natura giuridica della rielezione presidenziale e sulla compatibilità di eventuali limiti rispetto alla CADH³⁰. In particolare, il 21 ottobre 2019 lo Stato della Colombia chiedeva alla CIDH di pronunciarsi sulla configurabilità di un diritto umano alla rielezione presidenziale (d’accordo con la CADH) e, in caso di risposta negativa, sull’esistenza di una possibile violazione dell’art. 23 CADH – sotto forma di lesione

²⁵ A. Bernstein – G. Staszewskit, *Judicial Populism*, in *Minnesota Law Review*, 106, 2021, p. 283-351. È possibile discorrere anche di «abusive Judicial Review», secondo la formula di D. Landau – R. Dixon, *Abusive Judicial Review: Courts against Democracy*, in *UC Davis Law Review*, 53, 2020, p. 1313-1387.

²⁶ G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism. The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge, 2021, p. 171.

²⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia n.º 504-2009 (9 de octubre de 2009).

²⁸ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de abril de 2015 (RI 0243-2015).

²⁹ Cfr. art. 64 CADH. In dottrina, G. Asta, *La funzione consultiva delle Corti regionali dei diritti umani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 80 ss. e T. Buerghental, *The advisory practice of the Inter-American Human rights Court*, in *American Journal of International Law*, vol. 79, 1985, p. 1-27.

³⁰ E. Ferrer Mac-Gregor, *¿Existe un derecho humano a la reelección presidencial indefinida en el sistema interamericano? Los límites de los derechos políticos en una democracia representativa*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(1), 2022, p. 11-37 e A. Della Casa, *La Corte interamericana dei diritti umani e i limiti alla rieleggibilità del Presidente della Repubblica: indebita ingerenza o contributo al processo democratico?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2022, p. 373-383.

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

del diritto di partecipazione politica del candidato e degli elettori – qualora fossero stati apposti limiti alla stessa³¹.

In relazione alla prima questione, la CIDH dichiara (per cinque voti a due) che, a partire dal tenore letterale della CADH e della *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, non è possibile ricavare l'esistenza di un diritto soggettivo alla rielezione presidenziale³². In parallelo, attraverso una ricognizione comparata della regolazione esistente nei diversi Stati del Continente – in una prospettiva giuridica che sembra richiamare il parametro del margine di apprezzamento applicato dalla CEDU – la CIDH rileva che solo quattro Stati ammettono la rielezione senza limitazioni (Bolivia, Honduras, Nicaragua e Venezuela), dei quali tre a seguito di discusse pronunce giurisdizionali e solo uno a fronte del testo letterale della propria Costituzione³³.

Accertata l'inesistenza di un diritto di tale genere “a monte”, la CIDH si chiede se la proibizione di rielezione “a valle” rappresenti una restrizione all'esercizio di un diritto politico e se questo limite sia compatibile con la CADH. È indubbio che, sul piano fattuale, il divieto di rielezione incide sul diritto di partecipazione (*sub specie*, di elettorato passivo) di determinati cittadini alla vita politica: ciononostante, la giurisprudenza della stessa Corte è costante nell'ammettere la possibilità di limitare i diritti soggettivi da parte degli Stati qualora tale limitazione sia prevista dalla legge (principio di legalità), persegua un obiettivo legittimo e sia conforme ai requisiti di idoneità, necessità e proporzionalità³⁴.

In particolare, con riferimento al secondo requisito (presenza di un fine lecito), la CIDH ritiene che il divieto di rielezione sia previsto a tutela della democrazia rappresentativa, con l'obiettivo di garantire il pluralismo politico, l'alternanza al potere e il bilanciamento del sistema di pesi e contrappesi sul quale si regge il principio di

³¹ Per una critica allo strumento procedurale impiegato, A. Santiago, *La OC 28/21 sobre reelecciones presidenciales y los alcances de las facultades consultivas de la Corte IDH*, in *Forum*, 12, 2021, p. 334, per il quale «la función consultiva de la Corte IDH está limitada a la temática de los Derechos Humanos y no a los diversos modos de organizar los poderes de gobierno. El ámbito material de la competencia consultiva, claramente definida en el artículo 64 de la CADH, es el ‘concerniente a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos’».

³² *Opinión Consultiva*, cit., §92. *Ad abundantiam*, si ricorda *ivi*, §94, che tale diritto non è contemplato neppure a livello internazionale (Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici), europeo (CEDU) o africano (Carta africana dei diritti umani e dei popoli). In relazione al contesto europeo, cfr. European Commission for democracy through law (Venice Commission), *Report on term-limits, Part I – Presidents*, CDL-AD(2018)010, Study No. 908/2017 (20 marzo 2018).

³³ *Opinión Consultiva*, cit., §98.

³⁴ *Ivi*, §114. Cfr. CIDH, *Yatama v. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), §206: «la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática».

separazione dei poteri³⁵. Infine, guardando alle tre condizioni previste ai fini della legittimità della restrizione, la CIDH considera che il divieto di rielezione costituisce una misura idonea ad evitare la continuità illimitata di un Presidente in carica; necessaria, poiché il fine ricordato non può essere perseguito con altre modalità meno restrittive e proporzionale, nel senso che «*las ventajas que trae la prohibición de la reelección presidencial indefinida para la alternabilidad democrática son proporcionales con respecto al derecho de la persona que ocupa el cargo de la presidencia a ser reelecta, y, por otro lado, con respecto al derecho de los demás ciudadanos a votar y de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos*»³⁶.

In relazione a tale ultimo profilo, si ritiene che il “sacrificio” al diritto di suffragio passivo imposto al solo Presidente sia bilanciato in modo corretto rispetto all’esigenza generale di garantire un’alternanza al potere e che, per quanto riguarda il diritto di elettorato attivo, la sua tutela non implica la necessità di avere a disposizione un numero illimitato di candidati, essendo in ogni caso garantito il diritto di scegliere la persona più affine alle proprie preferenze politiche (magari anche appartenente al partito del Presidente in carica)³⁷.

Si tratta, in definitiva, di una sentenza che impiega una serie di argomenti intrecciati con il contesto politico-istituzionale (quello latinoamericano) nel quale si inserisce, a metà del guado tra democrazie instabili e rischi di regressione democratica. La CIDH interpreta quindi le garanzie “istituzionali” della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto e della separazione dei poteri insieme a quelle soggettive dei diritti umani, delineando un quadro di principi democratici “generali” che costituisce parte del nucleo costituzionale di un vero e proprio «inter-American *ius commune*»³⁸.

Per completezza, è doveroso dare conto anche dell’esistenza di due opinioni dissenzienti, da parte dei Giudici Pazmiño Freire e Zaffaroni. Entrambi criticano la configurazione del *petitum* operata dalla CIDH: per il primo, la definizione di un diritto alla rielezione indefinita sul quale discutere è metodologicamente errata, poiché il fatto che un Presidente sia rieletto senza soluzione di continuità più volte «*es el resultado del ejercicio de un derecho y no un derecho en sí mismo*»³⁹: piuttosto, la prospettiva di partenza avrebbe dovuto essere fondata sul diritto di elettorato attivo e passivo in condizioni di uguaglianza.

³⁵ *Opinión Consultiva*, cit., §119.

³⁶ *Ivi*, §123.

³⁷ *Ivi*, §125. Negli stessi termini si era espressa su una questione analoga Caribbean Court of Justice, *Attorney General of Guyana v. Cedric Richardson*, [2018] CCJ 17 (AJ), Byron, J., §27, rispetto alla doglianza di un cittadino che, alla luce del limite al doppio mandato presidenziale imposto dall’art. 90 Cost. Guyana, lamentava di non poter votare per il proprio candidato preferito.

³⁸ C. Binder – M. Morales Antoniazzi, *Towards Institutional Guarantees for Democratic Rotation: The Inter-American Court’s Advisory Opinion OC-28/21 on Presidential Re-election*, in *Verfassungsblog.de*, 6 Ottobre 2021.

³⁹ *Voto Disidente del Juez L. Patricio Pazmiño Freire*, §24.

Daniele Camoni

I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador, tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism

Per il secondo, la CADH nulla dice circa la rielezione indefinita dei titolari di cariche del potere esecutivo. In ogni caso, l'errore interpretativo si annida nella impropria confusione tra *presidencia o mandato indefinido* – che presuppone una durata indeterminata *ex tunc* e l'assenza di elezioni – e *reelección indefinida*, la quale «*requiere ineludiblemente el sometimiento periódico al voto popular, en el que no siempre se gana*»⁴⁰.

Nel merito, Zaffaroni contesta la presunzione *juris et de jure* della maggioranza, secondo cui la rielezione indefinita comporterebbe il rischio di un difetto di rappresentazione del corpo elettorale, pur avendo quest'ultimo votato per il titolare della carica in modo democratico e in elezioni libere e trasparenti. Al di là della contraddizione in termini, la CIDH assumerebbe inoltre una funzione paternalistica di controllo e tutela del corpo elettorale, onde evitare che esso corra il rischio di commettere errori o essere ingannato durante il voto⁴¹.

In conclusione, sebbene lo strumento dell'opinione consultiva non abbia la stessa natura strutturale e vincolatività delle pronunce adottate nel contenzioso giurisdizionale "tradizionale", non può escludersi la «*relevancia jurídica para todos los Estados Miembros [...] que han acordado la Declaración Americana*»⁴² di un pronunciamento derivante da un importante organo giurisdizionale spesso decisivo nel contribuire all'adempimento degli obblighi internazionali da parte degli Stati americani, in particolare per quanto riguarda la tutela dei diritti umani⁴³.

4. *Il caso boliviano, parte seconda (2023): la Costituzione non è più incostituzionale (e dice anche qualcosa di nuovo?)*

La pronuncia della CIDH rappresenta il punto di collegamento che idealmente unisce – seppur nella loro diversità – le sentenze del TCP boliviano del 2017 e del 2023: quest'ultima, in particolare, costituisce un importante *overruling* circa l'interpretazione del divieto di rielezione presidenziale, sollevando tuttavia perplessità diverse rispetto a quelle segnalate.

A titolo di premessa, è doveroso precisare che la pronuncia del 2023 nasce da una *acción de amparo constitucional* che nulla ha a che fare con il tema della rielezione presidenziale: nel merito, l'attore – avvocato e possibile candidato alle elezioni per la

⁴⁰ *Voto Disidente del Juez E. Raúl Zaffaroni*, p. 10-11.

⁴¹ *Ivi*, p. 22-23.

⁴² OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, §32.

⁴³ Cfr. J.C. Hitters, *¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 10, 2008, p. 149-150. Sull'esercizio di tale funzione come attività giurisdizionale, vedi anche P. Nikken, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*, tomo I, San José, 1999, p. 172 ss.

scelta, da parte del corpo elettorale, dei componenti delle Corti apicali della Bolivia – denunciava che la previsione (mediante Regolamento parlamentare) di un determinato requisito ai fini della candidatura⁴⁴ violava il diritto alla libertà di espressione ed all’accesso alle cariche pubbliche in condizioni di parità.

Al di là della soluzione del caso concreto – favorevole al ricorrente⁴⁵ – la sentenza si caratterizza per un lunghissimo *obiter dictum* sulle limitazioni al diritto di suffragio passivo (quale declinazione dei diritti politici) per l’accesso a qualsiasi carica pubblica, compresa quella del Presidente della Repubblica. Nel merito, il TCP è chiamato a confrontarsi sia con il proprio precedente del 2017, sia soprattutto con la sentenza della CIDH del 2021. In particolare, il Giudice delle Leggi boliviano ha applicato in modo di fatto automatico la giurisprudenza della CIDH nella *Opinión Consultiva OC-28/21*, nelle parti in cui evidenzia l’inesistenza di un diritto umano alla rielezione illimitata e la possibilità di circoscrivere, a determinate condizioni, l’elezione del Presidente a specifici periodi temporali.

In questo modo, il TCP supera la sua stessa giurisprudenza, ammettendo ora la conformità a Costituzione della limitazione costituzionale (filtrata attraverso la pronuncia “superiore” della CIDH) del mandato presidenziale. Ciononostante, se in un primo momento esso sembra restringere la propria attività interpretativa al solo divieto di un terzo mandato consecutivo, subito dopo si spinge ancora oltre, affrontando in modo assai discutibile la questione della non consecutività dei mandati.

Secondo il TCP, il limite al doppio mandato deve intendersi riferito anche a mandati non consecutivi, potendo quindi un Presidente divenire tale solo due volte (consecutive o meno) nel corso della sua carriera politica⁴⁶. Tale soluzione si ritiene imposta innanzitutto dal tenore letterale dell’art. 168 Cost. – laddove afferma che il Presidente può essere rieletto «una sola vez» – poiché «*si el pacto constituyente hubiera tenido otra intencionalidad, no hubiera colocado la frase de ‘una sola vez’*»⁴⁷. Inoltre, neanche il criterio teleologico permette di giungere alla conclusione circa l’ammissibilità della rielezione discontinua, «*puesto que el fin del Constituyente es evitar de cualquier modo, la permanencia de un mandatario por más de diez años, porque esto equivaldría a que se apodere del aparato estatal de manera exclusiva*»⁴⁸.

⁴⁴ In particolare, l’art. 19 del citato Regolamento imponeva ai candidati di non aver pubblicamente manifestato alcuna posizione di carattere politico.

⁴⁵ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 1010/2023-S4, §III.11.1, p. 77: «*siendo que el requisito analizado vulnera el derecho a la libertad de expresión porque castiga la expresión de posturas políticas de manera pública, sin que dicha limitación haya sido establecida por una ley formal y material, previa, expresa y taxativa y sin que se encuentre vinculada con algunas de las finalidades previstas expresamente por los instrumentos internacionales de derechos humanos [...], es evidente que también afecta el derecho a la ciudadanía en su elemento de concurrir como elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos de poder público*».

⁴⁶ Analogamente a quanto previsto, negli Stati Uniti, dal XXII Emendamento del 1951 (secondo cui «*no person shall be elected to the office of the President more than twice*»).

⁴⁷ *Ivi*, §III.5.2, p. 33.

⁴⁸ *Ibid.*

Tuttavia, l'interpretazione del TCP non pare convincente. Da un punto di vista letterale, l'art. 168 Cost. dispone che il Presidente in carica può essere rieletto «[...] *por una sola vez de manera continua*»: ne deriva che non è possibile scindere i due sintagmi che compongono la frase – «*por una sola vez*», da un lato e «*de manera continua*», dall'altro – pena l'assenza di senso della frase complessiva e, meno ancora, limitarsi al primo sintagma ed escludere il secondo, come se esso non esistesse. Solo applicando quest'ultima prospettiva (errata), infatti, è possibile giungere alla conclusione che il Presidente non può essere rieletto nemmeno in modo discontinuo: ma allora, che senso avrebbe l'inciso sulla rielezione «*de manera continua*»?

Semmai, l'art. 168 Cost. potrebbe suscitare qualche incertezza circa la possibilità che un Presidente che ha già concluso due mandati consecutivi possa candidarsi per un terzo mandato non consecutivo rispetto ai primi due: in questo senso, leggendo l'articolo nella sua interezza, le soluzioni potrebbero essere opposte, a seconda che si attribuisca “prevalenza” al primo inciso – la *possibilità di essere rieletti* è subordinata al solo fatto che la rielezione sia continua – o al secondo – la *continuità dei mandati* è circoscritta a una sola rielezione, dovendo quindi il Presidente in carica attendere almeno un mandato “intermedio” da parte di un altro Presidente per potersi ricandidare una terza volta.

Ad adiuvandum, l'art. 168 Cost. utilizza una formula linguistica diversa da quella dell'art. 87 della precedente Costituzione (1967), il quale prevedeva la sola rielezione discontinua (senza limiti al numero di volte), stabilendo che «*el período del Presidente y Vicepresidente Constitucional de la República será de cuatro años improrrogables. Ninguno de ellos podrá ser reelegido sino pasados cuatro años de la terminación de su mandato constitucional*». Ove questa fosse stata l'intenzione del Legislatore costituente del 2009, sarebbe stato forse sufficiente mantenere il contenuto letterale di tale articolo per evitare le descritte ambiguità.

La formulazione testuale dell'art. 168 Cost. non è certo delle più chiare, ma è anche vero che tutte le Costituzioni latinoamericane precedenti che hanno voluto porre un freno alla rielezione del Presidente non consecutiva lo hanno fatto in modo letteralmente inequivocabile: limitandoci a quelle non colpite da pronunce giudiziarie, si vedano gli artt. 187 Cost. Guatemala⁴⁹, 83 Cost. Messico⁵⁰ e, infine, 229 Cost. Paraguay⁵¹.

⁴⁹ «*La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en situación de titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso*».

⁵⁰ «*El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto*».

⁵¹ «*El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso*».

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

La complessità della questione giuridica si intreccia con i gravi problemi politici ed istituzionali che attraversa negli ultimi tempi la Bolivia. Sul primo fronte, a nessuno sfugge che il vero *elephant in the room* è rappresentato dall'aspirazione dell'ex-Presidente Morales di candidarsi ancora una volta (la quinta) alla Presidenza e che, pertanto, la sentenza del TCP sia stata interpretata dai settori politico-sociali a lui favorevoli come un tentativo di ostacolarne per via giudiziaria la ricandidatura. In parallelo, alla luce della citata giurisprudenza, neppure l'attuale Presidente Luis Arce – eletto nel 2020 e appartenente allo stesso partito di Morales ma ad esso contrapposto⁵² – potrebbe in teoria ricandidarsi⁵³.

In relazione al secondo, è doveroso evidenziare che la Bolivia è l'unico Stato al mondo nel quale i componenti degli organi di vertice del sistema giudiziario (Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura e Tribunal Constitucional Plurinacional) – all'indomani della riforma costituzionale del 2009 – sono eletti dal corpo elettorale⁵⁴, previa selezione dei candidati da parte dell'Assemblea legislativa⁵⁵.

A seguito delle elezioni del 3 dicembre 2017⁵⁶, quelle successive avrebbero dovuto tenersi nel corso del 2023, essendo tutti i giudici allora eletti (per un mandato di sei anni) in scadenza il 31 dicembre 2023. Ciononostante, a fronte dell'impossibilità di raggiungere un accordo parlamentare circa la regolazione delle modalità di pre-selezione dei candidati, il TCP ha deciso di prorogare il mandato degli organi giudiziari interessati (tra i quali, se stesso) fintantoché non fosse stata trovata un'intesa politica⁵⁷.

⁵² Infatti, pur appartenendo entrambi allo stesso partito – il *Movimiento al Socialismo* (MAS) – quest'ultimo è spaccato al suo interno tra *arcistas* (sostenitori di Arce) e *evistas* (sostenitori di Morales). Cfr. F. Molina, *Evistas versus arcistas. Guerra abierta en el MAS boliviano*, in *Nueva sociedad*, 307, 2023, p. 4-13.

⁵³ Il divieto di rielezione (sulla base del combinato disposto delle sentenze della CIDH e della Corte Constitucional) è stato condiviso anche dalla Procuraduría General boliviana: cfr. [Análisis Jurídico Especializado N° 04/2024](#).

⁵⁴ Cfr. artt. 182, 188, 194 e 198 Cost.

⁵⁵ Cfr. A. Driscoll – M.J. Nelson, *Judicial Selection and the Democratization of Justice. Lessons from the bolivian judicial elections*, in *Journal of Law and Courts*, 3(1), 2015, p. 115-148. Per una dettagliata descrizione del procedimento, S. Bagni, *Democratizzazione della giustizia costituzionale in America latina: uno sguardo da fuori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura civile*, 4, 2014, p. 1405-1412.

⁵⁶ A. Driscoll – M.J. Nelson, *Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia*, in *Política y gobierno*, 1, 2019, p. 41-64.

⁵⁷ Cfr. Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023 (11 dicembre 2023): «ante una situación de excepcionalidad como la que se presenta, ante el inminente vacío de poder que se producirá en el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, y con ello, la fractura del Estado Constitucional de Derecho; corresponde generar un instrumento jurídico que asegure el normal funcionamiento de los citados Órganos del Estado [...] Consiguientemente, con el objeto de resguardar la supremacía constitucional, así como el Estado Constitucional de Derecho y garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas, basados en el principio de independencia e igual jerarquía de órganos [...] corresponde disponer mediante el presente fallo, la continuidad de las funciones de las autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional».

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

Finalmente, il 6 febbraio 2024 il Presidente Arce ha promulgato la *Ley 1549 Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024*, in forza della quale l'intero procedimento dovrebbe concludersi, una volta avviato, entro 230 giorni⁵⁸. Con Risoluzione del 13 agosto 2024, il Tribunale Supremo Elettorale ha fissato la data delle elezioni al 1° dicembre 2024.

In definitiva, il contesto generale appare più che mai incerto⁵⁹, con un TCP auto-prorogatosi nelle sue funzioni, una legge per le elezioni giudiziarie in attesa di piena implementazione e un'elezione presidenziale che, prevista per il 2025, già agita le acque della politica. Sullo sfondo, continua ad incombere il dibattito giuridico sui limiti alla rielezione, per il quale non sembra ancora essere stata detta l'ultima parola.

5. Il caso di El Salvador (2021): donde dije digo, digo... Una sentenza sbagliata a perfetta misura del Presidente

Nell'intermezzo tra le due sentenze del TCP boliviano e a pochissima distanza dall'opinione consultiva della CIDH, il 9 settembre 2021 anche la Sala Constitucional della Corte Suprema de Justicia di El Salvador è intervenuta nel terreno della possibile rielezione del Presidente della Repubblica, di fatto riscrivendone il contenuto⁶⁰.

Ai sensi dell'art. 152 Cost., non potrà essere candidato alla Presidenza (tra gli altri casi) «*el que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial*». Tale previsione è rafforzata dalla disposizione (art. 75.4 Cost.) che dispone la perdita dei diritti di cittadinanza a carico di coloro che «*suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin*».

La questione era sorta una prima volta in occasione delle elezioni presidenziali del 2014, quando la decisione del Tribunal Supremo Electoral di permettere la ricandidatura dell'ex-Presidente Elías Antonio Saca (2004-2009) era stata impugnata dinanzi alla Corte Suprema, poiché considerata contraria alla lettera e spirito della

⁵⁸ Ai sensi della Disposición Adicional Quinta.II, «*a) la postulación y preselección de postulantes, tendrá una duración de hasta ochenta (80) días calendario; b) La organización y realización de la votación popular, con una duración de hasta ciento cincuenta (150) días calendario*».

⁵⁹ Da ultimo, non può non farsi riferimento al tentativo di colpo di Stato del 26 giugno 2024, quando alcuni mezzi blindati e soldati – agli ordini del Generale Zúñiga, Capo di Stato maggiore dell'Esercito – hanno marciato (senza alcun risultato) verso il Palazzo presidenziale per deporre il Presidente Arce. Ad oggi, persistono numerose incertezze sulle ragioni e i veri mandanti di tale manovra.

⁶⁰ Cfr. L. Graute, *A Second Term for "the World's coolest Dictator"?*, in *Verfassungsblog.de*, 13 November 2023. Sulla Corte Suprema, M. Castillejos-Aragón, *The Struggle for Judicial Independence. The Supreme Court as a Constitutional Beacon in El Salvador*, in S. Shetreet – H. Chodosh (eds.), *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy*, Leiden-Boston, 2024, p. 315 ss.

Costituzione⁶¹. Con Sentenza 163-2013 (25 giugno 2014), la Sala Constitucional è stata chiamata a sciogliere il nodo sulla interpretazione dell'espressione «*periodo inmediato anterior*»: in altre parole, essa si riferisce al periodo presidenziale che precede il momento della formalizzazione della candidatura presidenziale o, invece, al periodo antecedente quello per il quale la candidatura stessa è presentata?

Secondo la Corte Suprema, il sintagma «*periodo inmediato anterior*» doveva essere correlato alla situazione giuridica della presentazione come candidato, dovendo quindi fare riferimento al periodo presidenziale che antecede quello del momento in cui è formalizzata la candidatura: ne deriva che «*un candidato a dicho cargo no debe haberlo ocupado en los dos periodos presidenciales anteriores al que pretende desempeñar, pues el principio de alternabilidad del art. 88 Cn., y su concreción en el art. 152 ord. 1° parte inicial Cn., exigen al menos 10 años de separación temporal entre el desempeño una Presidencia de la República y la reelección en dicho cargo de una misma persona*»⁶².

Tale giurisprudenza è stata tuttavia superata, in modo molto controverso, dalla stessa Corte Suprema in relazione alla ricandidatura del Presidente Nayib Bukele (eletto nel 2019). La sentenza si inserisce in un contesto di gravissima crisi istituzionale, sfociata nell'ingresso dell'esercito in sede parlamentare (9 febbraio 2020)⁶³ e nella rimozione – da parte dell'Assemblea legislativa nel frattempo controllata dallo stesso Presidente – dei giudici costituzionali in carica (nonché del Procuratore Generale) e nella loro sostituzione con altrettanti giudici “affini”⁶⁴.

In questo scenario, una volta conseguita la “cattura” della Corte Suprema, la decisione sulla rielezione del Presidente uscente non poteva che avere un esito scontato. Nel disporre l'*overruling* della pronuncia del 2014, la Corte dichiara innanzitutto – con argomentazioni riferibili sia al ricorrente del caso specifico, sia alla precedente sentenza 163-2013 – che non è stato tenuto in considerazione «*el carácter*

⁶¹ Cfr. M.G. Hernández de Espinoza – C.R. Urquilla Bonilla, *La reelección presidencial en El Salvador*, in J.A. Mejía Rivera (a cura di), *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?*, Honduras, 2018, p. 109-146.

⁶² *Inconstitucionalidad 163-2013*, cit., p. 23-24.

⁶³ L'obiettivo era quello di ottenere – da parte di un'Assemblea legislativa politicamente avversa a Bukele (eletta nel 2018) – l'approvazione di un prestito di \$109 milioni per il finanziamento del *Plan Control Territorial* contro la criminalità organizzata.

⁶⁴ La rimozione dei giudici della Corte Suprema è prevista dall'art. 186.1 Cost. ed è stata disposta con Decreto n. 2, 1 de mayo de 2021 (Diario Oficial, tomo n. 431), limitandosi l'Assemblea ad affermare che «*los actuales Magistrados propietarios de la Sala de lo Constitucional han incurrido al emitir sus fallos en reiteradas ocasiones en violaciones a la Constitución, generando con sus resoluciones vulneraciones a los derechos a la vida, a la salud, a la seguridad jurídica, al principio de separación de los poderes y al principio de legalidad*». D. Kosař – K. Šipulová, *Comparative court-packing*, in *International Journal of Constitutional Law*, 21(1), 2023, p. 99, hanno parlato di «*abusive impeachment*». Tale decisione è stata giudicata incostituzionale dalla stessa Corte con *Mandamiento judicial de inconstitucionalidad*, 1-2021: cfr. Fundación para el debido Proceso, *JUSTICIA AMORDAZADA. La captura del sistema de justicia de El Salvador*, 13 luglio 2022.

garantista del texto constitucional», applicando invece «un argumento basado en una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales»⁶⁵.

Sempre sul piano delle modalità interpretative, si afferma la necessità di adeguare il testo formalmente inamovibile (salvo revisione) della Costituzione alla «*voluntad del soberano, a sus necesidades actuales, a los nuevos estándares por él requeridos*»⁶⁶. A partire da tale impostazione, la Corte ricostruisce il contenuto dell'art. 152 Cost. secondo una (presunta) interpretazione letterale, dichiarando che il divieto di rielezione non alluderebbe ad una proibizione per divenire Presidente, bensì ad una diversa proibizione quale mero “candidato” alla Presidenza, non essendo i due *status* soggettivi sovrapponibili.

Ne deriva che tale disposizione costituzionale non si applica al Presidente in carica, con la conseguenza che la descritta proibizione «*permite por una sola vez más, la reelección presidencial*»⁶⁷. L'interpretazione è poi giustificata *a contrario* alla luce dell'art. 65 della Costituzione precedente (1962), il quale disponeva in termini inequivoci che «*el ciudadano que haya desempeñado la Presidencia de la República a cualquier título [...] no podrá ser Presidente [...] en el período presidencial inmediato*». L'intervenuta revisione costituzionale si mostrerebbe quindi più aderente alla volontà popolare, in quanto permette «*que sea el pueblo en el ejercicio del poder soberano quien decida, si continúa por un segundo período o el mismo soberano lo elimina de la contienda, todo ello, mediante elecciones libres*»⁶⁸.

Con riferimento all'inciso «*período inmediato anterior*», pertanto, esso deve essere applicato alla “finestra” presidenziale precedente a quella nel corso della quale un candidato si presenta alle elezioni⁶⁹. Per maggior chiarezza, si veda l'esempio indicato dalla stessa Corte Suprema: se “X” è stato eletto Presidente per il quinquennio “A”, egli potrà presentarsi alle elezioni per il successivo quinquennio “B” ma non a quelle ancora successive per il quinquennio “C”: tale modello deriva dal fatto che il *período inmediato anterior* (rispetto al quinquennio “B”) non si riferisce al quinquennio “A”, bensì al quinquennio precedente ad “A” da parte del Presidente “Y”⁷⁰. In termini concreti, essendo Bukele stato eletto per la prima volta Presidente nel periodo 2019-2024 egli può presentarsi alle elezioni per il quinquennio 2024-2029 – come accaduto – ma non a quelle ancora successive. Il divieto di ricandidatura non è quindi a lui applicabile, poiché il *período inmediato anterior* deve intendersi riferito al quinquennio 2014-2019 (Presidenza di Salvador Sanchez Cerén).

⁶⁵ *Pérdida de derechos de ciudadanía*, 1-2021, p. 4.

⁶⁶ *Ivi*, p. 5.

⁶⁷ *Ivi*, p. 15.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Il *período inmediato anterior* non è quindi «*aqueel período previo al período presidencial por el cual se compite*» – quello del primo mandato – bensì «*el período previo al que se es candidato*» (*ivi*, p. 14): ne deriva che il periodo del primo mandato coincide con quello della candidatura per il secondo.

⁷⁰ *Ivi*, p. 17.

Risolto questo primo profilo, l'art. 152 Cost. contiene un ulteriore aspetto problematico, laddove dispone che non potrà diventare Presidente colui che sia già stato tale «*dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial*». Secondo la Corte, tale inciso deve essere interpretato nel senso che il Presidente che intenda ricandidarsi senza soluzione di continuità dovrà richiedere una sospensione temporanea dalla carica (*licencia*) nei sei mesi precedenti, nel corso dei quali la Presidenza sarà esercitata dal Vicepresidente a ciò delegato. Infine, non manca un riferimento anche all'art. 23 CADH. In particolare, a partire dall'esercizio del diritto di elettorato attivo, la Corte Suprema insiste sul fatto che esso può essere limitato solo alle condizioni ivi previste (comma 2): prevedere restrizioni ulteriori, infatti, «*va en detrimento de la soberanía del pueblo, y en deterioro de sus derechos fundamentales*»⁷¹.

A suo avviso, inoltre, il limite alla rielezione trova fondamento nell'esigenza di «*sobrellevar aquellos casos en los que el pueblo no desea más del mismo programa político que se le ha ofrecido*»⁷². Tale condizione, tuttavia, non è riscontrabile nel testo della Costituzione, lasciandosi invece nelle mani del (popolo) sovrano la manifestazione inequivoca della sua volontà attraverso il diritto di voto, come peraltro dimostrato dalle elezioni presidenziali del 2019 e legislative e comunali del 2021, le quali hanno determinato un cambio storico nelle correnti ideologiche chiamate ad esercitare il potere⁷³.

La sentenza rappresenta un esempio ulteriore di costituzionalismo abusivo, declinato sotto forma di pronuncia giudiziaria da parte di un organo privo delle minime garanzie di indipendenza e controllato nella sua integralità dalla maggioranza parlamentare (coincidente, a sua volta, con quella che ha espresso il Presidente della Repubblica). Nel merito, si tratta di una pronuncia che piega il chiaro tenore letterale della Costituzione – elaborando in modo “creativo” una definizione di candidato alla Presidenza priva di senso logico e sistematico – e travisa la giurisprudenza della CIDH, dandone una (re)interpretazione restrittiva e che la CIDH stessa in alcun momento ha enunciato in questi termini.

Come nella prima sentenza del TCP boliviano, anche in questo caso si tratta di una pronuncia “cucita” esattamente a misura del Presidente in carica da parte di una Corte “compiacente”, una volta manifestata da Bukele l'intenzione di ricandidarsi alle

⁷¹ *Ivi*, p. 19.

⁷² *Ivi*, p. 24.

⁷³ Dalla fine della Guerra civile (a seguito degli Accordi di Pace del 1992), si sono alternati alla Presidenza della Repubblica la *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA, 1994-2009), di stampo conservatore e il *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN, 2009-2019), di ispirazione marxista.

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

elezioni del 2024, nonostante la stessa Corte Suprema si fosse espressa in senso contrario alla rielezione sulla base di normativa e fattispecie analoghe⁷⁴.

A tal proposito, con decreto del 30 novembre 2023 l'Assemblea legislativa ha concesso a Bukele la licenza richiesta (dal 1 dicembre 2023 al 31 maggio 2024)⁷⁵, designando in sua sostituzione la parlamentare della maggioranza Claudia Rodríguez de Guevara⁷⁶. Il 4 febbraio 2024 Bukele è stato rieletto in modo plebiscitario – con quasi l'85% dei suffragi – e il suo partito *Nuevas Ideas* controlla ora in modo monopolistico l'Assemblea legislativa (54 seggi su 60 totali), in tal modo inaugurando – nelle sue parole – un inedito modello a partito unico in un sistema considerato democratico⁷⁷.

Da un punto di vista teorico, inoltre, rimane il dubbio circa un'ulteriore continuità dell'attuale Presidente nella carica oltre il 2029. In relazione ad una possibile revisione della Costituzione, l'art. 248 prevede che essa debba essere approvata da due diverse Assemblee legislative, nel primo caso a maggioranza assoluta e nel secondo a maggioranza dei due terzi. Inoltre, lo stesso articolo dispone che non possono essere riformate (in quanto *cláusulas pétreas*, come tali sempre immodificabili)⁷⁸ quelle disposizioni che si riferiscono alla «*forma y sistema de Gobierno*» ed alla «*alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República*».

Ciononostante, il 29 aprile 2024 – vale a dire, il giorno prima della conclusione della Legislatura 2021-2024 e l'inizio di quella successiva (2024-2027) – è stato presentato dal partito del Presidente Bukele un progetto di revisione costituzionale dello stesso art. 248 Cost., con l'obiettivo di rendere più flessibile l'*iter* di tale tipologia di riforma⁷⁹. Il testo, approvato dalla “prima” Assemblea ed in attesa di una prevedibile

⁷⁴ Sul funzionamento della Corte Suprema dopo la sua “cattura” da parte di Bukele, cfr. Fundación para el debido Proceso, *Justicia en pausa. Informe sobre los primeros 100 días de la Sala de lo Constitucional de El Salvador*, 17 febbraio 2022.

⁷⁵ Decreto legislativo No. 901, publicado en el Diario Oficial No. 225, Tomo No. 441, del 30 de noviembre de 2023.

⁷⁶ M.G. Hernández de Espinoza – C.R. Urquilla Bonilla, *op. cit.*, p. 119 ricordano che una soluzione analoga era stata impiegata nel 1934 dal Presidente Hernández Martínez: a fronte di una disposizione della Costituzione del 1886 che impediva la ricandidatura di chi avesse occupato la Presidenza negli ultimi sei mesi, egli si dimise con congruo anticipo, “aggirando” il divieto di rielezione e ripresentandosi alle elezioni successive quale unico candidato.

⁷⁷ S. Bagni – G. Pavani, *Leggere le categorie giuridiche del costituzionalismo e della democrazia attraverso le recenti vicende istituzionali dell'America latina*, in *DPCE online*, 1, 2024, p. VII, hanno parlato in proposito di una «sfida per i giuristi rispetto a come le categorie del costituzionalismo vadano ripensate alla luce di un contesto che mai si era presentato prima in Occidente: un monopartitismo che non esercita coercizione sul voto, pur governando senza garantire il totale rispetto delle garanzie e dei diritti costituzionali».

⁷⁸ In termini generali, S. Suteu, *Eternity Clauses in Democratic Constitutionalism*, Oxford, 2021.

⁷⁹ Acuerdo de reforma constitucional N° 1 (D.O. N° 79, Tomo N° 443, Fecha: 29 de abril de 2024).

ratifica del “nuovo” Parlamento, prevede che le modifiche alla Costituzione possano essere approvate (anche) con una sola votazione ed a maggioranza dei tre quarti dell’Assemblea; peraltro, la riduzione del numero dei parlamentari, a seguito della riforma della legge elettorale del 2023 – da 84 a 60 – fa sì che il partito di Bukele possa approvare da solo qualsiasi riforma costituzionale.

Sul punto, è stato evidenziato che il gioco delle tempistiche strettissime di presentazione del progetto di legge tra le due Assemblee – composte dalla stessa maggioranza politica – elude la giurisprudenza della Corte Suprema in materia, secondo cui il sistema della doppia deliberazione da parte di Parlamenti diversi ha senso in quanto presuppone che il corpo elettorale si pronunci (indirettamente) sul progetto di riforma nel momento in cui vota per eleggere la “seconda” Assemblea⁸⁰.

In ogni caso, a fronte di un ultimo inciso dell’art. 248 Cost. che non sembra mai ammettere la possibilità di rielezioni indefinite (neanche mediante riforma costituzionale), tutto dipenderà molto probabilmente dall’ultima parola della Corte Suprema⁸¹ e dall’eventuale adozione di interpretazioni giudiziarie ancor più “creative” rispetto a quella sopra descritta.

6. Conclusioni

I casi descritti di Bolivia e El Salvador rappresentano la spia di un contesto latinoamericano più ampio, nel quale si intrecciano storiche difficoltà nell’equilibrato andamento delle forme di governo presidenziali e veri e propri profili di regressione democratica, riassumibili nella formula della *rule of law backsliding* e qui declinati anche attraverso l’intervento delle Corti costituzionali, in materia di rielezione del Capo dello Stato, sotto forma di anomali poteri (giudiziari) costituenti.

Con riferimento alla cornice istituzionale, è indiscutibile che il modello presidenziale che caratterizza, nelle sue diverse versioni, gli Stati latinoamericani non può essere equiparato a quello originario della Costituzione degli Stati Uniti, né in termini formali – in una prospettiva di *checks and balances* nella quale i poteri si equilibrano a vicenda – né per quanto riguarda la sua concreta applicazione⁸²: al

⁸⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Constitucional, *Inconstitucionalidad* 33-2015 (6 de julio de 2016), p. 9-10: «*como el sistema adoptado por nuestra Constitución para la reforma de su texto es el de la deliberación y aprobación de dos legislaturas sucesivas, existe entre una y otra una elección de diputados, la cual, por esa circunstancia, adquiere un evidente significado referendario: el cuerpo electoral se podrá pronunciar sobre el tema al elegir a la nueva Asamblea Legislativa que, en su caso, decidirá la ratificación de la reforma constitucional*».

⁸¹ Sul punto, il 13 maggio 2024 è stato presentato da alcuni cittadini il primo ricorso contro la (proposta di) riforma costituzionale.

⁸² Da ultimo, L. Mezzetti, *I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive*, in *DPCE online*, 1, 2023, p. 799-813.

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

contrario, sempre più spesso è possibile riscontrare uno «iato profondo tra Costituzione formale e Costituzione materiale»⁸³. In questo senso, la distanza tra i due modelli può essere individuata in un triplice ordine di fattori: la presenza o meno di una solida cultura costituzionale “di partenza”; le modalità della configurazione di un sistema di equilibrio tra i poteri e la combinazione sistematica tra partiti politici e formula elettorale⁸⁴.

Nella descritta prospettiva, è innanzitutto evidente che il funzionamento delle forme di governo presidenziali in America Latina si inserisce in un contesto geopolitico che solo in tempi abbastanza recenti si è affacciato ad esperienze democratiche (nonostante gli arretramenti sperimentati da alcune realtà, confinanti con l'autoritarismo o divenute purtroppo tali) e che non può vantare il substrato storico-culturale al quale si è abbeverato il costituzionalismo statunitense⁸⁵. Tale carenza di *humus* politico-democratico si è tradotta in configurazioni spesso critiche dei rapporti tra istituzioni, dando luogo a due baricentri di potere egualmente forti e contrapposti – Presidente e Parlamento – ed all'assenza di meccanismi (in capo ai poteri legislativo e giudiziario) in grado di controbilanciare la preminenza di quello presidenziale⁸⁶: si pensi, su tutti, al fatto che le Costituzioni latinoamericane hanno sovente riconosciuto al Presidente un potere di iniziativa legislativa (in certe materie addirittura esclusivo)⁸⁷, nonché quello di legiferare tramite decreto – anche in assenza di delega previa – confermando un dominio personalista che si pone come retaggio di un *caudillismo* di matrice militare storicamente presente nelle citate realtà⁸⁸. Infine, va considerato che

⁸³ L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in DPCE, fascicolo speciale, 2019, p. 423. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2022, p. 502, ha parlato di una «forma di governo detta ‘presidenzialista’, cioè a netta preminenza presidenziale [...] caratterizzata dalla preminenza del capo dello Stato ma anche dalla presenza di istituti propri della forma di governo parlamentare».

⁸⁴ Sul punto, si è fatto riferimento ad una «dissociazione piuttosto evidente tra forma e sostanza, in una sorta di parallelismo attuativo del disegno politico e giuridico voluto originariamente dal Costituente che ha le proprie ricadute sulla conformazione dell'assetto dei poteri statali, tra cui quello presidenziale» (S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, p. 7).

⁸⁵ Cfr. E. Ceccherini, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in DPCE online, 3, 2020, p. 4057-4078 e L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, Torino, 2000, p. 331 ss.

⁸⁶ Per J.J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, in *Journal of Democracy*, 1(1), 1990, p. 53, «since both derive their power from the votes of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always possible and at times may erupt dramatically. There is no democratic principle on the basis of which it can be resolved». In proposito, vedi anche J.J. Linz – A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995.

⁸⁷ Cfr. M.L. Santos – A. Pérez-Liñan – M. García Montero, *El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina*, in *Revista de ciencia política*, 34(3), 2014, p. 511-536 e M. García Montero, *La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentarios*, in *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 2007, p. 1-31.

⁸⁸ Ricorda L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi, *Parlamenti e parlamentarismi nel Diritto Comparato*, Itinerari della comparazione, Quaderni della

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

spesso l'univocità ed omogeneità istituzionale del potere esecutivo si sovrappone a modelli assembleari pluripartitici e ad una mancata coincidenza temporale tra elezioni presidenziali ed assembleari: ciò comporta la presenza di Parlamenti frammentati ed una asincronia tra i due poli del potere politico, con situazioni di stasi e conflitti costanti⁸⁹.

Il secondo profilo attiene alla diffusione di contesti di *rule of law backsliding* e ad alcuni interventi del potere giudiziario decisivi al fine del loro consolidamento⁹⁰. È infatti indubbio che, al di là di una instabilità politica che caratterizza in modo strutturale quasi tutti gli Stati latinoamericani, nel continente si sono consolidate indubbie realtà dittatoriali (Venezuela e Nicaragua) e modelli a tendenza sempre più autocratica (El Salvador e Guatemala)⁹¹.

Gli esempi di Bolivia e El Salvador sono a tal proposito emblematici. Rispetto al modello boliviano, la dottrina ha parlato, in relazione al lungo periodo di governo di Morales (2006-2019), di un sistema ad autocrazia competitiva⁹² – in quanto caratterizzato da «*unfree and unfair elections, regime-sponsored violations of civil rights, and an uneven playing field of competition*»⁹³ – o di populismo autoritario con venature plebiscitarie⁹⁴. Il risultato finale, dimostrato dalla sentenza del TCP del 2017, è stato l'assoggettamento del potere giudiziario a quello politico, in detrimento della separazione dei poteri e di una giustizia indipendente. In ogni caso, il *fil rouge* che unisce tra loro regressione democratica e controllo del potere giudiziario è rappresentato da un utilizzo plebiscitario degli strumenti di democrazia rappresentativa, sublimati da un

Rivista DPCE Online, 2020, p. 113, che «più che in un sistema di ‘contrappesi’, la relazione tra esecutivo e legislativo si convertì in una situazione di ‘mutuo blocco’».

⁸⁹ Vedi S. López, *Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones*, in *Revista de Ciencia Política*, 25(2), 2005, p. 37-64. Sui rapporti tra presidenzialismo e multipartitismo, vedi anche D. Chasqueti, *Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: evaluando la difícil combinación*, in J. Lanzaro (cur.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, 2001, p. 319 ss.

⁹⁰ R.E. Bowen, *The Achilles Heel of Democracy: Judicial Autonomy and the Rule of Law in Central America*, Cambridge, 2017.

⁹¹ Nel caso guatemalteco, almeno sino alla investitura del Presidente Bernardo Arévalo (15 gennaio 2024): sulle ultime vicende relative alla *rule of law* in Guatemala, cfr. R.A. Schwartz – A. Isaacs, *How Guatemala Defied the Odds*, in *Journal of Democracy*, 34(4), 2023, p. 21 ss.

⁹² A. Riaz – M. Sohel Rana, *Bolivia: A Miracle Turning into a competitive Autocracy*, in A. Riaz – M. Sohel Rana (a cura di), *How Autocrats Rise. Sequences of Democratic Backsliding*, Singapore, 2024, p. 83-112.

⁹³ Cfr. O. Sánchez-Sibony, *Competitive Authoritarianism in Morales's Bolivia: Skewing Arenas of Competition*, in *Latin American Politics and Society*, 63(1), 2021, p. 137.

⁹⁴ R.A. Mayorga, *Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región andina*, in *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 12, 2017, p. 39 ss.

sistema di elezione popolare dei giudici – filtrati, in sede di candidatura, dal Parlamento – che non ha eguali al mondo⁹⁵.

La situazione è ancor più complicata in El Salvador. In concreto, lo Stato si trova sottoposto a un regime di eccezione continuo, essendo questo prorogato dall'Assemblea legislativa ogni volta in cui viene meno la sua durata ordinaria di trenta giorni (art. 30 Cost.); nel merito, si tratta di una misura particolarmente afflittiva, in quanto la sua applicazione comporta la possibile sospensione di libertà costituzionali, quali quella di movimento (art. 5 Cost.), di espressione (art. 6 Cost.), di associazione e riunione (art. 7 Cost.), di segretezza della corrispondenza (art. 24 Cost.)⁹⁶. In parallelo, è altresì prevista la limitazione delle garanzie al giusto processo (art. 12, comma 2, Cost.) – *sub specie* di informazioni circa i propri diritti in caso di arresto, le ragioni dello stesso e l'assistenza di un avvocato – e l'estensione della durata dello stato di detenzione amministrativa da settantadue ore fino ad un massimo di quindici giorni (art. 13.2 Cost.), qualora così lo disponga l'Assemblea a maggioranza dei tre quarti.

Con decreto n. 333 del 27 marzo 2022, El Salvador è entrato – a seguito di una grave crisi di pubblica sicurezza, determinata dalle attività criminali delle bande locali (*maras*) – nel descritto *régimen de excepción* (tuttora in corso)⁹⁷, in forza del quale è stata disposta la limitazione dei diritti di riunione e associazione, giusto processo e segretezza della corrispondenza, nonché l'estensione del regime ordinario di detenzione amministrativa⁹⁸. Lo Stato sembra quindi correre lungo un crinale pericoloso, in cui l'enorme popolarità e condivisione sociale delle politiche securitarie del Presidente Bukele⁹⁹ si intreccia con un modello istituzionale nel quale non esiste più – soprattutto all'indomani delle elezioni del 2024 – alcun contrappeso (né politico, né giudiziario) al suo potere assoluto e ad un rispetto dei diritti fondamentali che è esplicitamente considerato recessivo rispetto alle fondamentali garanzie dello Stato di diritto¹⁰⁰.

⁹⁵ In questi termini, tutte le candidature alle elezioni giudiziarie del 2017 sono state decise in solitaria dalla super-maggioranza qualificata del MAS.

⁹⁶ Art. 29 Cost.

⁹⁷ Da ultimo, l'8 agosto 2024 lo stato di eccezione è stato confermato per la ventinovesima volta consecutiva.

⁹⁸ In parallelo, al fine di combattere il medesimo fenomeno anche l'Honduras ha applicato lo stato di eccezione dal 6 dicembre 2022 (sulla base di quanto disposto dall'art. 187 Cost.), tuttora in vigore.

⁹⁹ Il caso più emblematico è rappresentato dalla costruzione del *Centro de Confinamiento del Terrorismo* (CECOT), un super-carceri in grado di accogliere contemporaneamente fino a 40.000 detenuti: in particolare, secondo i dati forniti da <https://www.prisonstudies.org/>, El Salvador è oggi lo Stato con la più elevata proporzione di detenuti al mondo rispetto alla popolazione (1086 detenuti ogni 100.000 abitanti, per un totale di 71.000 detenuti ca.). In parallelo, il numero di omicidi volontari è diminuito drasticamente, passando da 38 omicidi per ogni 100.000 abitanti nel 2019 a 2,4 nel 2023.

¹⁰⁰ Ad esempio, con Decreto no. 803 del 31 luglio 2023, art. 1, è prevista la possibilità di celebrare un unico processo penale nei confronti di persone detenute durante lo stato di eccezione e riconducibili

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

Nei descritti contesti politico-giuridici, le incredibili dichiarazioni di incostituzionalità della Costituzione – attraverso l’annullamento dei limiti espliciti alla rielezione presidenziale – rappresentano tasselli ulteriori di una complessiva regressione democratica rispetto alla quale non sembrano purtroppo esservi in questo momento limiti, difettando quelle condizioni “naturali” che dovrebbero fungere da argine a tali derive, vale a dire «*a high level of judicial independence and institutional security, and a political context in which opposition forces are relatively strong and well-organized, and thus simply in need of additional time, symbolic support—or a focal point for action—in order to succeed in defeating attempts at abusive constitutional change*»¹⁰¹. In questi termini, è stata sostenuta – attraverso l’applicazione di elementi empirici (V-Dem corruption index, PIB pro capite e incremento annuale, inflazione, coefficiente di Gini) – l’esistenza di una correlazione latinoamericana tra i temi della rielezione e la qualità democratica dei rispettivi paesi, affermandosi che «*las opciones de reelección presidencial más restrictivas (no reelección y reelección alterna) tienen relación positiva con el índice de democracia liberal*», e, in via uguale e contraria, che «*las más permisivas (reelección inmediata e indefinida) tienen relación negativa con el mismo*»¹⁰².

In conclusione, il limite costituzionale alla rielezione presidenziale in quasi tutti gli Stati dell’America Latina trova la sua origine in un preciso contesto storico e mantiene ancor di più il suo significato attuale alla luce degli sviluppi istituzionali descritti, nei quali la stessa “forma costituzionale” non riesce ad ergersi come barriera all’assalto dello Stato di diritto¹⁰³, avendo ceduto a poteri politici capaci di «*control the courts and use them to advance some legal theory that would extend term limits [...] or remove them entirely*»¹⁰⁴. Tuttavia, il fatto che l’incisione di tale principio sia derivata non tanto da una riforma “tradizionale” della Costituzione – operata dal Legislatore attraverso il rispettivo procedimento – bensì da un potere giudiziario capace di neutralizzare, applicando esso stesso una *unconstitutional Constitution doctrine*¹⁰⁵, il testo e il senso delle descritte limitazioni normative lascia aperto (riprendendo il celebre passo della VI Satira di Giovenale) un interrogativo fondamentale: *quis custodiet ipsos custodes?* Ogni riferimento alla necessaria protezione di Costituzioni e Corti costituzionali¹⁰⁶ – tra le

alla medesima organizzazione terrorista o illecita, in una sorta di giudizio “collettivo” dal quale scompare ogni profilo di responsabilità personale.

¹⁰¹ D. Landau – R. Dixon, *Constraining Constitutional Change*, cit., p. 889.

¹⁰² M.A. Torrico Terán, *Reelección presidencial y retroceso democrático en América Latina*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 251, 2024, p. 94.

¹⁰³ Oltre il contesto latinoamericano, cfr. A. Baturo – R. Elgie (eds.), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford, 2019.

¹⁰⁴ M. Versteeg – T. Horley – A. Meng – M. Guim – M. Guirguis, *The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion*, in *Columbia Law Review*, 120 (1), 2020, p. 231.

¹⁰⁵ Per una lettura critica, D. Landau – Y. Roznai – R. Dixon, *Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America*, in A. Baturo – R. Elgie, *op. cit.*, p. 53 ss.

¹⁰⁶ Cfr. P. Castillo-Ortiz – Y. Roznai, *The Democratic Self-Defence of Constitutional Courts*, in *ICL Journal*, 18(1), 2024, p. 1-24 e D. Landau – R. Dixon, *Abusive Judicial Review*, cit., p. 1375 ss., i quali

Daniele Camoni

*I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador,
tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

sabbie mobili del populismo (al confine con pericolose derive autoritarie), come dimostrano i casi di Bolivia e El Salvador – e al corretto ruolo di queste ultime è puramente casuale.

ABSTRACT: The present article aims at analysing the issue of constitutional limits to the re-election of the President of the Republic in Latin America, with particular attention to the cases of Bolivia and El Salvador. Specifically, it will be highlighted the fact that the Constitutional/Supreme Courts – “captured” by the political power – have assumed a real “constituent role” that does not belong to them and that, through the use of (apparently) legal arguments, have modified the contents of the same Constitutions of which they are custodians. In contexts in which (judicial) abusive constitutionalism and democratic regression overlap, it is more urgent than ever to protect Constitutions and Constitutional Courts.

KEYWORDS: Presidential re-election – Bolivia - El Salvador - abusive constitutionalism - rule of law.

Daniele Camoni – Ricercatore in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano (daniele.camoni@unimi.it)

suggeriscono di intervenire sui procedimenti di nomina delle Corti («from a liberal democratic starting point»: *ivi*, p. 1378) e auspicano un maggiore coinvolgimento degli attori internazionali nella difesa dello Stato di diritto a livello nazionale.