

## Autonomia associativa e (iper)giuridicizzazione, tra Messico e Europa

SUP-JDC-230/2018

1. In questa decisione, la Sala Superiore del Tribunale Elettorale del Potere Giudiziario della Federazione messicana (TEPJF) ha affrontato diversi giudizi nei quali si contestavano una serie di determinazioni assunte dal Consiglio generale dell'Istituto Nazionale Elettorale (d'ora in poi INE) relativamente alla scelta dei candidati alla carica di senatore da parte di alcuni partiti.

Il TEPJF conferma tutte le decisioni adottate dall'INE sulla composizione delle liste dei candidati alla carica di senatore. Questa decisione del TEPJF offre l'occasione per comparare gli approcci alle procedure elettorali del Messico, da un lato, e dei paesi europei, dall'altro.

2. A seguito della riforma costituzionale del 2014, il Messico si è dotato di un sistema estremamente complesso e dettagliato di regolazione delle procedure elettorali. L'Istituto elettorale federale (IFE) è stato trasformato nella principale autorità amministrativa indipendente nazionale, con sezioni a livello territoriale, competente in materia elettorale, venendo rinominata come Istituto Nazionale Elettorale (INE). L'obiettivo della riforma è stato di fornire degli standard uniformi con cui sono organizzati i processi elettorali federali e locali, in modo da garantire legalità e trasparenza. Allo stesso tempo, la riforma ha grandemente rafforzato il ruolo del TEPJF come autorità giurisdizionale fondamentale nella risoluzione di ogni controversia emergente durante le procedure elettorali.

In attuazione della riforma è stata emanata una legge organica rubricata "*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale (*Diario Oficial*) del 23/5/2014. A sua volta l'INE ha emanato molteplici atti normativi generali di esecuzione della normativa generale. Senza poter scendere nel dettaglio di questa assai articolata disciplina, è possibile evidenziare un carattere di fondo della stessa: la giuridicizzazione e la conseguente giurisdizionalizzazione dei processi elettorali in Messico. Ogni minimo profilo rilevante nelle procedure elettorali – dai diritti di elettorato attivo e passivo, alle cause di ineleggibilità/incompatibilità, alle procedure di formazione delle liste elettorali, ai processi interni ai partiti di selezione dei candidati, e così via dicendo – sono state normativamente regolate e sottoposte al controllo, indipendente, dell'INA e a quello, giudiziario, del TEPJF.

Proprio la sentenza in commento offre uno spaccato di tale approccio: la selezione dei candidati fatta dai partiti è controllata dall'INE che ha il potere di modificare le scelte dei partiti stessi, per garantire il rispetto della normativa elettorale, sia di livello costituzionale sia legislativo. A sua volta

il TEPJF esercita un controllo giurisdizionale che, in caso di violazioni, può giungere all'esercizio di poteri sostitutivi.

La ragione ultima di questo modello è probabilmente da ricercarsi nella volontà di ridurre fenomeni di corruzione ed abuso che nel passato si erano frequentemente manifestati nelle procedure elettorali, in modo da garantire la correttezza dei processi democratici. Questo approccio è costituzionalmente accettabile in quanto i partiti sono qualificati dalla Carta messicana come soggetti di interesse pubblico (art. 41) e dunque *“Los partidos políticos como entidades de interés público están vinculados a los principios hacendarios y presupuestales de las leyes de esas materias, por tratarse de sujetos que reciben recursos públicos del erario y que deben ejercerlo exclusivamente para los fines señalados en la Constitución y la Ley”* (TEPJF, SUP-RAP-140/2018, p. 8). L'ingerenza pubblica all'interno dell'autonomia privata trova dunque fondamento (costituzionale) in tale qualificazione.

3. Questo approccio, a prima lettura, parrebbe piuttosto distante da quello praticato e sostenuto in Europa, sebbene anche di qua dall'Oceano si stiano manifestando indicazioni di diverso senso.

A livello costituzionale e legislativo, gran parte dei paesi appartenenti al Consiglio di Europa qualificano i partiti come soggetti che si muovono nell'ambito dell'autonomia privata e anche quando sono loro riconosciute funzioni pubbliche (come in Italia o Germania), allo Stato è riconosciuta solo una limitata capacità di intervento all'interno della loro vita. In particolare, vi deve essere una specifica giustificazione e un preciso nesso tra l'ingerenza all'interno del partito e le finalità costituzionali generali (quali ad esempio quelle di corretta gestione dei soldi pubblici, nel caso di finanziamento pubblico dei partiti). L'intervento statale deve comunque essere proporzionale all'obiettivo (costituzionalmente rilevante) che si intende realizzare.

In questa prospettiva, gran parte dei paesi europei tendono a riservare all'autonomia associativa tutta la parte del processo elettorale che attiene alla scelta dei candidati e alla formazione della volontà associativa. Anche la Corte EDU è ferma nel ritenere eccezionale la possibilità di ingerenza dell'autorità pubblica all'interno della vita e dei processi decisionali dei partiti politici. In una nota decisione essa ha affermato che *“The Court is unable to discern any justification for such intrusive measures subjecting political parties to frequent and comprehensive checks”*<sup>1</sup>.

Allo stesso modo, le linee guida del Consiglio di Europa si muovono in questa prospettiva avendo più volte riaffermato che *“Public authorities should refrain from any political or other excessive control over activities of political parties”*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte EDU, *Case of Republican Party of Russia V. Russia* (Application no. 12976/07) (12 aprile 2011), par. 115.

<sup>2</sup> Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia, CDL-AD (2004)007rev. *Guidelines and explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues*, Venice, 12-13 March 2004, C; Idem, CDL-

Il diverso approccio esistente di qua e di là dall'Oceano sembra dipendere dai presupposti socio-culturali, politici ed economici in cui si muovono i partiti europei. Non si vuole certo sostenere che di qua dall'Oceano manchino episodi, anche eclatanti, di abusi e corruzione, ma solo che, forse, vi sia una cultura politica diffusa da più tempo radicata quanto ai processi democratici.

4. D'altronde, se ci si fermasse a constatare questa diversità di approccio, non si coglierebbe il profondo mutamento che anche a livello europeo proprio quella cultura socio-politica sta subendo e che va comunemente sotto l'etichetta di "crisi dei partiti".

Se si legge più attentamente la soft-law europea e la giurisprudenza della Corte EDU, nonché si colgono i (piccoli, per ora) mutamenti nella legislazione elettorale di molti paesi europei e la nuova sensibilità che emerge nella dottrina, si potrà constatare l'emergere di un processo (lento, ma costante) di giuridicizzazione e (conseguente) giurisdizionalizzazione dei processi elettorali e della vita interna dei partiti politici<sup>3</sup>.

Le ragioni profonde di questo lento processo di avvicinamento tra l'approccio europeo e quello messicano sono solo in parte coincidenti. Se è certamente vero che una delle principali preoccupazioni dei paesi europei sia quella di rafforzare la trasparenza dei processi elettorali e di evitare fenomeni degenerativi, è innegabile che vi sia almeno un'altra fondamentale inquietudine che scuote il vecchio continente: quello della debolezza ed estrema fragilità dello stesso sistema dei partiti, almeno di quelli che fino ad oggi abbiamo conosciuto. I ripetuti tentativi europei di normare e giurisdizionalizzare queste entità– la loro organizzazione interna, i loro processi decisionali, ecc. –fa allora emergere pericoli ben più grandi di quelli che la riforma messicana ha cercato di superare. Il tentativo, infatti, sembra quello di mantenere (artificialmente) in vita istituti che, nella realtà e nella cultura contemporanee, sembrano ormai sempre più privi di linfa vitale. In questa prospettiva, forse, il modello messicano – ormai ampiamente rodato con la sua amplissima giurisprudenza elettorale – potrebbe forse offrire qualche valido insegnamento.

*Mario Perini*

---

PI(2016)003 *Compilation Of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Political Parties*, Strasbourg, 15 March 2016, D.

<sup>3</sup> Cfr. ad es. Consiglio di Europa, Commissione di Venezia, CDL-AD(2009)021 *Code Of Good Practice In The Field Of Political Parties And Explanatory Report*, Venice, 12-13 December 2008 e Venice, 13-14 March 2009; Idem, CDL(2015)009 *Comparative Table On The Method Of Nomination Of Candidates Within Political Parties*, Strasbourg, 10 March 2015; Idem, CDL-AD(2010)024 *Guidelines On Political Party Regulation By Osce/Odihr And Venice Commission*, Venice, 15-16 October 2010; Idem, CDL-DEM (2003) 4 rev. *Guidelines On Legislation On Political Parties: Some Specific Issues*, Strasbourg, 25 February 2004.