

L'indipendenza dei Tribunali elettorali in America latina: profili costituzionali e comparati*

Giammaria Milani

SOMMARIO: 1. Diritto elettorale e giustizia elettorale in America latina. – 2. Alcune questioni metodologiche. – 3. Profili costituzionali e comparati dell'indipendenza dei Tribunali elettorali. – 4. Il ruolo dei Tribunali elettorali, tra indipendenza e legittimazione.

1. Diritto elettorale e giustizia elettorale in America latina

Lo svolgimento di elezioni libere e regolari rappresenta un elemento necessario, ancorché non sufficiente, dello Stato costituzionale. Tra i fattori che garantiscono la correttezza del procedimento elettorale, si è soliti comprendere innanzitutto l'organizzazione di una effettiva competizione tra forze politiche contrapposte, la quale deve svolgersi in un contesto dove sono garantite le libertà politiche fondamentali connesse con le elezioni: la libertà di espressione, la libertà di associazione, la libertà di riunione, la libertà di costituire partiti politici. Nondimeno, risulta opportuno prevedere, soprattutto in contesti di democrazia non consolidata, la presenza di organi indipendenti che garantiscano il corretto svolgimento delle elezioni, così come la possibilità per attori indipendenti di poter controllare che il procedimento si sviluppi in maniera regolare e in conformità con quanto previsto dal quadro normativo di riferimento¹.

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

¹ Cfr. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters*, disponibile su www.venice.coe.int; International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Lo studio di questi temi costituisce l'oggetto proprio del diritto elettorale, un settore del diritto costituzionale² il quale, come è stato osservato, rappresenta uno degli ambiti scientifici di maggiore proiezione del principio democratico³. Tale area del diritto può essere intesa in senso stretto come l'insieme delle norme relative all'esercizio del diritto di voto da parte dell'individuo; in un senso più ampio, si può riferire a quelle disposizioni che, in generale, regolano l'elezione degli organi dello Stato⁴.

In Europa, e nel complesso dei sistemi riconducibili alla tradizione giuridica occidentale, ove i principi della democrazia costituzionale, ancorché recentemente posti sotto pressione⁵, sembrano essere consolidati, gli studi di diritto elettorale si sono concentrati principalmente sui sistemi elettorali⁶; negli ultimi anni, una maggiore attenzione è stata dedicata al controllo sulle elezioni e ai metodi di soluzione del relativo contenzioso, ambito che, come è stato osservato, rappresenta in effetti l'elemento più significativo dell'originalità e dell'autonomia del diritto elettorale⁷.

In effetti, nel costituzionalismo occidentale la stessa idea di controllo indipendente sulle elezioni si è affermata soltanto in tempi relativamente recenti. Da una parte, si ritiene che la fase pre-elettorale ed elettorale attenga all'attività amministrativa riconducibile al potere esecutivo, che agisce tramite i suoi apparati centrali e periferici, considerati neutrali rispetto agli interessi politici contrapposti;

(International IDEA), *International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, disponibile su www.idea.int.

² Alcuni autori hanno sottolineato l'autonomia del diritto elettorale rispetto alle altre branche del diritto. Vedi, in particolare, R. Santos Jiménez, *Tratado de derecho electoral*, La Habana, 1946, p. 15-15; F. Galván Rivera, *El principio de legalidad en materia electoral*, in AA.VV., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo*, México D.F., 1993, p. 678-679.

³ E.A. Conde, *Los principios del derecho electoral*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, p. 9.

⁴ Vedi D. Nohlen, D. Sabsay, *Derecho electoral*, in D. Nohlen - D. Zovatto - J. Orozco - J. Thompson (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. II Ed.*, México D.F., 2007.

⁵ Il riferimento è alla progressiva diffusione, anche nei Paesi dell'Unione europea, delle c.d. *lliberal democracies*.

⁶ Vedi E.A. Conde, *Los principios del derecho electoral*, cit., p. 10.

⁷ Vedi J.C. Masclat, *Droit Electoral*, Paris, 1989, p. 25.

dall'altra parte, la fase post-elettorale, e segnatamente la verifica dei risultati elettorali, è rimessa tradizionalmente al medesimo potere legislativo, sulla base della necessità di garantire l'autonomia delle assemblee parlamentari rispetto ai governi⁸. In questo quadro, il controllo giurisdizionale sulle elezioni, operato dai giudici ordinari, amministrativi o costituzionali, fatica ad affermarsi, risultando, ove previsto, di natura frammentaria e secondaria⁹.

Muovendo la prospettiva fuori dall'Europa, si osserva al contrario una proliferazione di soluzioni innovatrici al problema del controllo neutrale sulle elezioni, fondate in particolare sulla presenza di organi *ad hoc* e indipendenti incaricati sia di organizzare le elezioni, sia di controllarne i risultati. La dottrina comparatista europea ha fino ad oggi dedicato poca attenzione a questi fenomeni¹⁰, che pure per diversi motivi dovrebbero essere oggetto di analisi ampie e approfondite. Le soluzioni innovatrici adottate in molte parti del mondo sono destinate a costituire fonti di ispirazione per quegli ordinamenti che conoscono processi di transizione democratica e costituzionale¹¹, nei quali invece difficilmente trovano spazio i metodi e gli strumenti di organizzazione dei processi elettorali che tradizionalmente si sono sviluppati nel continente europeo.

Lo studio comparato di questi fenomeni mostra in effetti l'emergere di un ampio spettro di modalità per garantire l'organizzazione di elezioni libere e regolari; in questo ambito, un certo interesse è stato rivolto all'assetto istituzionale dell'ordinamento

⁸ Vedi F. Biagi - S. Pennicino, *Independencia e imparcialidad del control: Tribunales y comisiones electorales*, in L. Pegoraro - G. Pavani (a cura di), *El guardián de las elecciones. El control electoral en perspectiva comparada*, Bogotá, 2015, p. 237-238.

⁹ Per una ricostruzione comparata del progressivo superamento di tale modello, vedi S. Rodriguez, *Il controllo sulle elezioni: dalla "verifica dei poteri" ai tribunali elettorali. Uno studio comparato*, in *Nomos*, 2013.

¹⁰ Vedi L. Pegoraro, *¿Guardianes de las elecciones, o garantes de la democracia? El papel de los Tribunales y Comisiones electorales*, in L. Pegoraro - G. Pavani (a cura di), *El guardián de las elecciones*, cit., p. 38; H. Picado León, *Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá*, in *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España*, 2006, p. 1562-1582.

¹¹ Vedi L. Pegoraro, *¿Guardianes de las elecciones*, cit., p. 38.

elettorale, ovvero alla creazione di organi *ad hoc* che sono andati progressivamente a sostituire tanto il potere esecutivo nell'amministrazione della fase pre-elettorale ed elettorale, tanto il potere legislativo e lo stesso potere giudiziario nella fase post-elettorale di verifica e controllo sui risultati elettorali.

Pur a fronte di una grande varietà di soluzioni istituzionali e della progressiva diffusione di tali soluzioni in molte parti del mondo, si può senz'altro individuare nel costituzionalismo latinoamericano il modello di riferimento per lo studio di questi fenomeni¹². Negli ordinamenti dell'America latina, accanto a commissioni elettorali, dotate di una più o meno ampia autonomia rispetto ai poteri politici e incaricate di amministrare e talvolta di regolare alcune fasi del procedimento elettorale, si sono sviluppati organi giurisdizionali *ad hoc* e indipendenti, creati con il fine di controllare in via giurisdizionale la regolarità delle elezioni e di giudicare sulle eventuali controversie sorte nei diversi ambiti correlati al rinnovo degli organi costituzionali e, più in generale, alla tutela dei diritti politici dei cittadini.

In America latina, più che altrove, la diffusione di organi *ad hoc* è tanto capillare quanto risalente, costituendo ormai un elemento comune e consolidato della tradizione costituzionale di questi Paesi. L'origine della fortuna di queste istituzioni deve essere riportata senz'altro al pensiero e all'azione di Simón Bolívar, il quale ebbe un ruolo di primo piano sia nella liberazione dalla colonizzazione europea dei territori latinoamericani, sia nell'organizzazione costituzionale dei Paesi sorti dalle ceneri degli imperi coloniali. Tra gli apporti più originali di questa sua attività rientra la teorizzazione del c.d. "quarto potere": a meno di un secolo dall'opera di Montesquieu, che enunciando la struttura tripartita dei poteri dello Stato avrebbe profondamente condizionato lo sviluppo del costituzionalismo europeo fino ai giorni nostri, Bolívar affermava come fosse necessario

¹² Vedi L. Pegoraro, *¿Guardianes de las elecciones*, cit., p. 37; J. Orozco Henríquez, *Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado*, in J. Orozco Henríquez (a cura di), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México D.F., 1999, p. 46-47. J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México D.F., 2007, p. 31; C.M. Rosales, *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*, in *Revista IIDH*, 2009, p. 268.

prevedere un quarto potere, quello elettorale, considerandolo necessario non solo per limitare il potere dei Governi, ma anche per aumentarne la legittimazione e la popolarità¹³.

Da allora, il quarto potere, riconosciuto e regolato per la prima volta nella Costituzione della Bolivia del 1826, si è diffuso in quasi tutta l'America latina, a volte trovando spazio espressamente nei testi delle costituzioni, come nel caso del Nicaragua, del Venezuela e dell'Ecuador, altre volte emergendo in maniera implicita dalla lettura delle disposizioni costituzionali relative all'organizzazione istituzionale dello Stato¹⁴.

La necessità di prevedere organi *ad hoc* con il fine di controllare la regolarità del procedimento elettorale è legata, come si è detto, al bisogno di sostenere la legittimazione democratica dei governi, esigenza particolarmente sentita in contesti di transizione democratica, dove i principi dello Stato costituzionale sono deboli e non del tutto consolidati¹⁵. A sua volta, la legittimazione democratica dei governi si riverbera sulla stabilità e sull'efficacia dell'ordinamento costituzionale e appare fondamentale per l'effettività dei processi di transizione democratica¹⁶.

In effetti, il successo di tali processi di transizione si gioca innanzitutto sulla capacità di organizzare elezioni regolari, elemento che, sebbene certamente non sufficiente a garantire il consolidamento democratico dei paesi in transizione, è senz'altro necessario e fondamentale come base per edificare un ordinamento stabile costruito sulla condivisione di regole comuni per disciplinare l'esercizio del potere politico¹⁷.

D'altro canto, è del tutto ovvio ricordare come l'idea di quarto potere incida su un altro principio fondamentale del costituzionalismo

¹³ Sulla funzione di legittimazione del diritto elettorale, vedi M. Aragón, *Discurso de apertura*, in AA.VV., *Tendencias contemporáneas*, cit., p. xxiv.

¹⁴ Vedi F. Biagi, *Los sistemas contenciosos electorales en América Latina*, in L. Pegoraro - G. Pavani (a cura di), *El guardián de las elecciones*, cit., p. 252-253.

¹⁵ Vedi L. Pegoraro, *¿Guardianes de las elecciones*, cit., p. 36.

¹⁶ Vedi I. Méndez de Hoyos, *Órganos de administración electoral en América Latina*, México D.F., 2014, p. 11.

¹⁷ Vedi L. Pegoraro, *¿Guardianes de las elecciones*, cit., p. 63; F. Biagi, *Los sistemas contenciosos electorales*, cit., p. 265-266.

di tradizione liberale, ovvero sul principio della separazione dei poteri. L'attività di controllo sulle elezioni basata sulla presenza di un quarto potere implica infatti la presenza di organi che agiscono in maniera autonoma e indipendente rispetto agli altri poteri costituzionali¹⁸.

Affinché l'attività di tali organi risponda al principio della separazione dei poteri e agisca, in fondo, come vero e proprio quarto potere, è necessario che l'ordinamento costituzionale ne determini e ne garantisca l'indipendenza rispetto agli altri poteri, e segnatamente rispetto alle maggioranze politiche. Ciò è vero in generale per tutti gli organi istituiti *ad hoc* per la gestione dei procedimenti elettorali, e in particolare per i Tribunali elettorali, i quali svolgono un'attività giurisdizionale finalizzata alla risoluzione delle controversie sorte in materia elettorale e la cui legittimazione è indissolubilmente connessa al grado di autonomia che caratterizza tali giudici rispetto ai poteri politici. Lo scopo di questo contributo è proprio quello di analizzare le disposizioni contenute nelle costituzioni latinoamericane a garanzia dell'indipendenza dei Tribunali elettorali e di riflettere sulla loro efficacia nell'assicurare a tali organi un livello di legittimazione adeguato allo svolgimento del loro fondamentale ruolo nelle democrazie dell'America latina.

2. Alcune questioni metodologiche

Prima di passare all'analisi comparata delle disposizioni costituzionali a tutela dell'indipendenza dei Tribunali elettorali, pare opportuno esplicitare alcune coordinate metodologiche per precisare i contorni della ricerca.

Innanzitutto, occorre determinare l'area geografica oggetto di approfondimento. Si è detto che l'America latina, a causa della diffusione capillare e risalente dei Tribunali elettorali, costituisce un'area privilegiata per lo studio dell'assetto istituzionale del diritto elettorale. Si intende qui l'America latina nella sua dimensione storica

¹⁸ Vedi L. Pegoraro, *¿Guardianes de las elecciones*, cit., p. 45; F. Biagi - S. Pennicino, *Independencia e imparcialidad del control*, cit., p. 244.

e culturale, prescindendo quindi parzialmente dal dato geografico: si terranno in considerazione i Paesi sorti da dominazioni coloniali di potenze europee latine e nei quali tutt'oggi si parlano lingue neolatine, e segnatamente lo spagnolo, il portoghese e il francese.

A tal fine si considereranno ad esempio il Messico, situato nell'America settentrionale, e i Paesi dell'America insulare latina, ivi compreso Haiti, che spesso non viene preso in considerazione nelle ricerche giuspubblicistiche sull'America latina, in quanto costituisce nell'area l'unico Paese, peraltro di dimensioni contenute, ad avere ottenuto l'indipendenza a seguito della dominazione coloniale francese. Al contrario, non saranno tenuti in considerazione quegli Stati dell'America centrale e meridionale, come la Guyana, il Suriname e il Belize, così come dell'America insulare, che sorgono da precedenti regimi coloniali diversi da quelli latini, come quello neerlandese e quello inglese.

Quanto all'oggetto della ricerca, si analizzeranno tutti gli organi *ad hoc* che svolgono funzioni giurisdizionali di risoluzione delle controversie in materia elettorale. In questa prospettiva, sono da escludere sia gli organi *ad hoc* che non svolgono funzioni giurisdizionali, ma soltanto amministrative o regolamentari, sia gli organi della magistratura che non sono espressamente ed esclusivamente specializzati in materia elettorale.

La selezione si baserà sul dato sostanziale, e non meramente linguistico-formale, ricavabile dalla lettura delle disposizioni rilevanti. In tal senso, verranno presi in considerazione quegli organi cui la costituzione, pur utilizzando denominazioni non direttamente riconducibili allo svolgimento dell'attività giurisdizionale, riconosce tra le altre la funzione di risoluzione delle controversie in materia elettorale: è il caso, ad esempio, del Consejo Supremo Electoral del Nicaragua, i cui membri sono peraltro qualificati come *magistrados* dalla medesima Costituzione, e del Conseil Electoral Permanent di Haiti. Parimenti, si analizzeranno quegli organi che, pur riconducibili al potere giudiziario, sono chiaramente distinguibili in quanto specializzati in materia elettorale, come il Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del Messico.

Un'ultima precisazione relativa al metodo della ricerca e alla selezione dei casi riguarda le fonti da analizzare. Si è scelto, in particolare, di analizzare soltanto quei casi in cui gli organi di giustizia

elettorale sono previsti direttamente nella Costituzione: affinché tali organi svolgano le loro funzioni in maniera indipendente e riescano ad avere un impatto effettivo sulla garanzia di elezioni libere e regolari, la loro costituzionalizzazione, e in special modo la garanzia costituzionale della loro indipendenza, appare un elemento imprescindibile. In questo senso, non sarà analizzata la Cámara Nacional Electoral dell'Argentina, organo istituito per via legislativa e inserito peraltro in un sistema di giustizia elettorale che, in maniera inusuale per l'America latina, vede ancora un ruolo preponderante degli organi politici nel controllo delle elezioni.

I Paesi in cui operano organi che rispettano le coordinate adesso definite sono 15, dei 20 che compongono l'America latina nel senso che abbiamo esplicitato all'inizio di questo paragrafo; restano esclusi, oltre al caso argentino adesso citato, la Colombia, Cuba, il Guatemala e il Venezuela. In Colombia esiste in effetti un organo *ad hoc*, il Consejo Nacional Electoral, il quale tuttavia svolge soltanto una funzione amministrativa, essendo al contrario rimessa la soluzione del contenzioso elettorale alla Jurisdicción del Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, che evidentemente non svolge esclusivamente funzioni legate alla materia elettorale. Diverso invece il caso cubano, dove la persistenza di una forma di Stato riconducibile al modello socialista non si concilia con il controllo neutrale e indipendente sulle elezioni, essendo l'Assemblea l'organo formalmente sovrano e incaricato non soltanto di verificare il rispetto delle regole elettorali, ma anche di garantire in generale il rispetto della Costituzione. Per quanto infine riguarda il Tribunal Supremo Electoral del Guatemala e la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia del Venezuela, le rispettive Costituzioni prevedono la presenza di tali organi, senza tuttavia specificarne funzioni e composizione, né tanto meno garantendone l'indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato.

L'analisi comparata che si propone di seguito si basa sulla selezione di alcuni elementi pertinenti in grado di incidere sull'indipendenza dei Tribunali elettorali.

Un primo aspetto considerato è la presenza di disposizioni costituzionali che espressamente sanciscono l'indipendenza dei Tribunali elettorali; si tratta di disposizioni generali poste in apertura delle parti dedicate a tali organi e che talvolta, come ricordato in

precedenza, configurano la presenza di un vero e proprio quarto potere.

Il secondo punto che verrà analizzato sarà quello del metodo di selezione dei membri che compongono tali organi; la composizione dei Tribunali elettorali, e in particolare la definizione degli organi incaricati di proporre e scegliere i membri, è un elemento fondamentale per comprendere il loro collocamento nel sistema istituzionale degli ordinamenti oggetto della ricerca.

Il terzo punto riguarderà lo statuto dei giudici elettorali; il riferimento è, in particolare, ai requisiti per poter essere nominati negli organi di giustizia elettorale, alle incompatibilità previste dalle costituzioni, al relativo regime di immunità e insindacabilità, alla durata dell'incarico e alle possibilità di rimozione anticipata dallo stesso.

Un'ultima serie di elementi che verrà presa in considerazione riguarda, infine, l'autonomia amministrativa e finanziaria dei Tribunali elettorali, ulteriore fattore in grado di incidere sulla loro indipendenza rispetto agli altri organi costituzionali.

3. Profili costituzionali e comparati dell'indipendenza dei Tribunali elettorali

3.1. Tribunali elettorali e separazione dei poteri

La maggioranza degli ordinamenti presi in esame riconosce formalmente ed esplicitamente una posizione di indipendenza dei Tribunali elettorali rispetto agli altri poteri dello Stato, o perlomeno ai poteri politici.

L'espressione più chiara di questa indipendenza si ritrova in quegli ordinamenti, già richiamati all'inizio di questo contributo, che configurano un vero e proprio quarto potere costituzionale. È il caso, ad esempio, della Bolivia, che all'art. 12 Cost. afferma che «*El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral*», aggiungendo all'art. 206 Cost. che «*El Tribunal Supremo Electoral es el máximo nivel del Órgano Electoral*». Parimenti significativa è la Costituzione del Nicaragua, che all'art. 7 stabilisce che «*Son órganos de gobierno: el*

Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral» e all'art. 129 specifica che «Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente».

Pur non parlando espressamente di un quarto potere elettorale, altre costituzioni inseriscono i Tribunali elettorali in parti dedicate alla materia, facendo riferimento alla “funzione elettorale” o al “sistema elettorale” come a quel congiunto di organi incaricati di organizzare e gestire le elezioni e il relativo contenzioso. In Ecuador, ad esempio, l'art. 217 Cost. afferma che *«La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral»*. La medesima espressione è utilizzata dalla Costituzione dell'Honduras, la quale intitola il Capitolo V alla “*función electoral*”, specificando all'art. 51 che *«Habrà un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica»*. Parla invece di “*sistema electoral*” la Costituzione del Perù, composto, secondo l'art. 117, dal *«Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil»*.

Anche la Costituzione della Costa Rica implicitamente sembra prevedere un sistema di istituzioni dedicate alla materia elettorale. In particolare, l'art. 99, dopo aver stabilito che *«La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido»*, dispone che *«Del Tribunal dependen los demás organismos electorales»*, di fatto riconoscendo indirettamente la presenza di un complesso di organi dedicati esclusivamente all'organizzazione e al controllo delle elezioni.

L'indipendenza dei Tribunali elettorali viene formalmente riconosciuta anche dalla Costituzione di Panama, secondo la quale *«se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral»* (art. 142), e da quella di Haiti, in base alla quale *«Le Conseil Electoral est chargé d'organiser et de contrôler en toute indépendance, toutes les opérations électorales sur tout le territoire de la République jusqu'à la proclamation des résultats du scrutin»* (art. 191). La Costituzione del Cile, pur non sancendo formalmente

l'indipendenza e l'autonomia del Tribunale elettorale, qualifica il Tribunal Calificador de Elecciones, peraltro inserito nel Capitolo IX dedicato alla "*justicia electoral*", come "*tribunal especial*" (art. 95).

Una considerazione a parte meritano le Costituzioni del Messico e del Brasile: in entrambi i casi, infatti, gli organi di giustizia elettorale sono parte integrante del potere giudiziario. L'art. 94 della Costituzione messicana afferma che «*Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito*»; la Costituzione brasiliana, all'art. 92, stabilisce che «*São órgãos do Poder Judiciário: ... os Tribunais e Juízes Eleitorais*». In entrambi i casi, l'indipendenza del giudice elettorale vale soltanto in rapporto ai poteri politici, e segnatamente all'Esecutivo e al Legislativo, mentre appare più arduo stabilire la presenza di un quarto potere indipendente, essendo la posizione di Tribunali elettorali inquadrabile all'interno del potere giudiziario secondo una logica classica di tripartizione dei poteri costituzionali.

3.2. La selezione dei giudici elettorali

Al di là del formale riconoscimento dell'indipendenza dei Tribunali elettorali, altri elementi sono in grado di incidere in maniera sostanziale sul rapporto individuato dalle costituzioni tra tali organi e gli altri poteri; tra questi, la selezione dei giudici che integrano i Tribunali elettorali è senz'altro uno dei più rilevanti. Lo spettro delle soluzioni adottate a questo riguardo è particolarmente ampio, comprendendo sistemi di nomina da parte di organi politici, sistemi di nomina da parte di organi giurisdizionali, sistemi misti e soluzioni originali.

Nell'ambito dei Tribunali nominati o eletti dagli organi politici, senz'altro l'organo che più influenza la selezione dei giudici elettorali è il Parlamento. L'origine politica della nomina dei giudici elettorali, in questi ordinamenti, è corretta dalla presenza di maggioranze qualificate per la loro selezione. È il caso, ad esempio, dell'Honduras, la cui Costituzione stabilisce all'art. 52 che «*El Tribunal Supremo Electoral estará integrado por tres (3) Magistrados Propietarios y un*

(1) Suplente, electos por el voto afirmativo de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional».

Le costituzioni di Nicaragua e Bolivia, pur riconoscendo al Parlamento un ruolo di primo piano, prevedono anche una limitata partecipazione dell'Esecutivo, e in particolare del Presidente della Repubblica. Secondo la Costituzione nicaraguense, «*El Consejo Supremo Electoral, integrado por siete magistrados propietarios y tres suplentes*» (art. 170) è eletto dall'Asamblea Nacional «*de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Se elegirá a cada Magistrado con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional*» (art. 138). In Bolivia è previsto che «*La Asamblea Legislativa Plurinacional, por dos tercios de votos de los miembros presentes, elegirá a seis de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional. La Presidenta o el Presidente del Estado designará a uno de sus miembros*» (art. 206).

Più originale la scelta dell'Uruguay, che prevede una selezione in cui partecipano sia il Parlamento sia i partiti politici in quanto tali. Secondo l'art. 324 Cost., «*La Corte Electoral se compondrá de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos, serán elegidos por la Asamblea General por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional*».

Ancora più variegato è l'insieme degli ordinamenti che hanno scelto sistemi di nomina misti, prevedendo la compartecipazione di organi politici e organi giurisdizionali. Una distinzione di massima, in questo ambito, può essere fatta proprio tra i sistemi misti a “preminenza politica” e quelli a “preminenza giurisdizionale”.

Rientra senz'altro nei sistemi misti a “preminenza giurisdizionale” il Tribunal Superior Eleitoral del Brasile, nominato per gran parte da organi giurisdizionali, rimanendo la scelta di una quota minoritaria a disposizione del Presidente della Repubblica. La Costituzione prevede all'art. 118 che «*O Tribunal Superior Eleitoral*

compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos: I – mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; II – por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal».

Di più incerta collocazione sono invece gli organi previsti dalle costituzioni del Messico e del Paraguay. A differenza del Brasile, dove esiste una suddivisione del potere di nomina tra i diversi organi coinvolti, in questi altri ordinamenti gli organi politici collaborano con organi riconducibili al potere giurisdizionale nella designazione ed elezione dei giudici elettorali; più esattamente, l'elezione spetta formalmente ai parlamenti, ma la selezione e la proposta dei candidati avviene ad opera di organi del potere giudiziario, ciò che sembra determinare la preminenza di questi ultimi nella scelta concreta relativa alla composizione dei Tribunali elettorali. In Messico, l'art. 99 Cost. stabilisce che «*La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales ... elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*». La Costituzione del Paraguay afferma che «*El Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros*» (art. 275) e che rientra tra le competenze del «*Consejo de la Magistratura proponer las ternas de candidatos, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder ejecutivo*» (art. 264).

La Costituzione di El Salvador riprende questo sistema di nomina, ma soltanto per due dei cinque giudici, mentre gli altri tre vengono ugualmente eletti dal Parlamento ma su proposta dei partiti politici maggioritari; per tale motivo, il sistema salvadoregno può essere considerato indubbiamente un esempio di selezione mista a "preminenza politica". Nel dettaglio, in base all'art. 208 Cost., «*Habrà un Tribunal Supremo Electoral que estará formado por cinco Magistrados ... elegidos por la Asamblea Legislativa. Tres de ellos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos Magistrados restantes serán*

elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia».

Nello stesso gruppo rientrano anche Haiti e Panama, dove la composizione dei Tribunali elettorali è influenzata dalla tradizionale tripartizione dei poteri costituzionali, e la “preminenza politica” è assicurata dal fatto che, in entrambi i casi, un terzo dei membri è di origine giurisdizionale, mentre la scelta dei restanti due terzi è suddivisa tra il potere legislativo e quello esecutivo. L'art. 192 della Costituzione haitiana stabilisce che «*Le Conseil Electoral comprend (9) neuf membres choisis sur une liste de (3) trois noms proposés par chacune des Assemblées départementales: 3 sont choisis par le Pouvoir exécutif; 3 sont choisis par la Cour de Cassation; 3 sont choisis par l'Assemblée Nationale*». La Costituzione panamense, all'art. 142, stabilisce che «*El Tribunal Electoral se compondrá de tres Magistrados ... : uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora*».

Tra i sistemi di nomina da parte di organi riconducibili al potere giudiziario, rientrano senz'altro quelli previsti nella Costa Rica e nella Repubblica dominicana. La Costituzione costaricense prevede all'art 100 che «*El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros*». La Costituzione dominicana stabilisce invece all'art. 215 che «*El Tribunal [Superior Electoral] estará integrado por no menos de tres y no más de cinco jueces electorales y sus suplentes, designados por un período de cuatro años por el Consejo Nacional de la Magistratura*».

Di più complessa composizione, ma ugualmente selezionato interamente dal potere giudiziario, è il Tribunal Calificador de Elecciones del Cile, che in base all'art. 95 Cost. «*Estará constituido por cinco miembros: a) Cuatro ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica respectiva, y b) Un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema en la forma señalada en la letra a)*

precedente, de entre todos aquellos que reúnan las calidades indicadas».

Non mancano, infine, soluzioni originali alla questione della nomina dei giudici elettorali. In particolare, sia in Perù che in Ecuador partecipano alla designazione degli organi di giustizia elettorale attori che non si possono ricondurre né all'esercizio del potere politico, né all'insieme degli organi giurisdizionali.

La Costituzione peruviana, ad esempio, prevede all'art. 179 che il plenum del Jurado Nacional de Elecciones è composto da cinque membri «1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. 2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos. 3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. 4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos. 5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos».

L'art. 224 della Costituzione ecuadoriana stabilisce invece che «Los miembros del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía». Il Consejo de Participación Ciudadana y Control Social è un organo peculiare dell'ordinamento ecuadoriano, composto da sette membri proposti dai cittadini e dalle organizzazioni sociali e incaricato di promuovere e incentivare l'esercizio dei diritti di partecipazione politica anche attraverso la designazione dei membri di alcuni organi costituzionali, tra i quali appunto rientra il Tribunale elettorale.

3.3. Lo statuto dei giudici elettorali

Le considerazioni relative alla composizione dei Tribunali elettorali non si esauriscono con l'analisi dei sistemi di nomina previsti dalle costituzioni in vigore nei Paesi analizzati; l'indipendenza di tali organi è infatti influenzata anche da altri fattori, tra cui senz'altro rientrano i requisiti soggettivi necessari per la nomina dei giudici elettorali e lo *status* dei giudici stessi.

Tra i requisiti previsti, senz'altro quelli di carattere tecnico sono i più ricorrenti e anche i più rilevanti con riguardo alla garanzia dell'indipendenza degli organi di giustizia costituzionale. La Costituzione della Bolivia richiede che i giudici abbiano una “*formación académica*” (art. 207). La maggioranza delle costituzioni specificano questo requisito e aggiungono quello dell'esercizio pratico di una professione legale o dell'attività accademica. In Costa Rica si afferma che è necessario «*Poseer el título de Abogado, expedido o legalmente reconocido en Costa Rica, y haber ejercido la profesión durante diez años por lo menos, salvo que se tratare de funcionarios judiciales con práctica judicial no menor de cinco años*» (art. 100); in Ecuador è richiesto il «*título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.*» (art. 220); a Panama occorre «*Ser graduado en Derecho, haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria*» (art. 204); nel Paraguay è richiesto di «*poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente*» (art. 275).

Altre costituzioni, che prevedono la selezione nell'ambito di altri organi giurisdizionali dei giudici elettorali, presuppongono che questi ultimi soddisfino elevati requisiti tecnici: è il caso del Brasile, dove i giudici elettorali sono scelti tra i «*Ministros do Supremo Tribunal Federal; Ministros do Superior Tribunal de Justiça; advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral*» (art. 118); del Cile, in cui i giudici elettorali sono “*ministros de la Corte Suprema*” (art. 95); del Perù, dove il Jurado è composto da un magistrato della Corte suprema, un membro della Junta de Fiscales Supremos, un membro del Colegio de Abogados de Lima, e due docenti scelti tra gli ex decani delle facoltà giuridiche di università pubbliche e private (art. 179).

Anche in Messico e nel Salvador, pur non venendo specificati i requisiti tecnici per la selezione dei giudici elettorali, implicitamente si afferma la necessità che questi abbiano una certa competenza in ambito giuridico, dal momento che si rimanda ai requisiti stabiliti per la nomina in altri organi giurisdizionali: in particolare, la costituzione salvadoregna prevede che i giudici elettorali riuniscano «*los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia*» (art. 208), mentre per quella messicana «*Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*» (art. 99).

Anche i requisiti della cittadinanza e dell'età minima si rinvengono con frequenza nei testi delle costituzioni analizzate. Il possesso della cittadinanza è richiesto, ad esempio, in Ecuador (art. 220) e in Nicaragua (art. 171). In alcuni ordinamenti è invece specificato che i giudici devono aver acquisito la cittadinanza alla nascita: è il caso di Panama (art. 142), Honduras (art. 52) e Haiti (art. 193). Nella Costa Rica è richiesta la cittadinanza alla nascita, ovvero per naturalizzazione ma con domicilio nel Paese da almeno dieci anni (art. 100). Quanto al requisito anagrafico, diverse costituzioni prevedono un'età minima tra i requisiti soggettivi per la nomina a giudice elettorale: si va dai 25 anni della Costituzione dell'Honduras (art. 52), ai 30 della Bolivia (art. 207), ai 35 di Costa Rica (art. 100), Panama (art. 142) e Paraguay (art. 275), ai 40 di Haiti (art. 193). Soltanto nelle costituzioni nicaraguense e peruviana, oltre all'età minima è prevista anche un'età massima per l'esercizio delle funzioni di giudice elettorale, rispettivamente di 30 e 75 anni per il Nicaragua (art. 171) e di 45 e 70 anni per il Perù (art. 275).

Un aspetto strettamente correlato alla questione dei requisiti è quello delle cause di incompatibilità con l'incarico di membro del Tribunale elettorale. In particolare, è spesso previsto il divieto di cumulare tale incarico con lo svolgimento di funzioni elettive o di attività di funzionario nell'ambito di altri poteri pubblici.

Le Costituzioni di Ecuador (art. 113), Messico (art. 55) e Paraguay (art. 197) prevedono, ad esempio, che non possono essere eletti in Parlamento i membri dei rispettivi organi di giustizia elettorale. Le costituzioni di El Salvador (artt. 127 e 208) e dell'Honduras (artt. 52, 199 e 240) aggiungono all'incompatibilità con

la partecipazione alle elezioni popolari anche quella con l'affiliazione a un partito politico. In altri ordinamenti si prevede invece, oltre all'impossibilità di cumulare il mandato elettivo con quello di giudice elettorale, anche l'incompatibilità espressa con tutte quelle funzioni pubbliche remunerate dallo Stato o dagli altri enti pubblici: è il caso del Cile (artt. 57 e 58), di Haiti (art. 196), del Perù (art. 180) e del Nicaragua (artt. 147 e 171). La Costa Rica fa soltanto riferimento, all'art. 161 Cost., all'incompatibilità con qualsiasi ruolo di funzionario presso gli altri poteri pubblici.

La Costa Rica è anche uno dei pochi ordinamenti a prevedere espressamente un regime di immunità per i membri del Tribunale elettorale (art. 101), insieme alla Costituzione del Nicaragua (art. 172). La Costituzione di Haiti afferma invece che i giudici elettorali sono inamovibili (art. 194) prevedendo tuttavia un'eccezione a tale garanzia nel caso di colpa grave (art. 195); in tal caso, il membro viene messo in stato di accusa dalla Camera dei deputati (art. 186) e giudicato dal Senato nell'esercizio delle sue funzioni di Alta corte di giustizia (art. 185).

Simili meccanismi di giudizio politico nei confronti dei membri degli organi di giustizia elettorale sono previsti nelle costituzioni dell'Ecuador (art. 222), di El Salvador (art. 236) e del Paraguay (art. 261). Soltanto la Costituzione di Panama, all'art. 142, prevede che i magistrati del Tribunale elettorale siano sottoposti al giudizio di un organo giurisdizionale, la Corte Suprema de Justicia, per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

La possibilità di destituzione dei giudici elettorali si connette evidentemente alla durata dell'incarico e alla rieleggibilità dei giudici. Un mandato più lungo viene normalmente associato a una maggiore garanzia di indipendenza, specialmente dove gli organi politici sono protagonisti nel procedimento di nomina degli organi di giustizia elettorale.

Il Paraguay è il solo ordinamento a prevedere un incarico vitalizio per i tre membri del Tribunal Superior de Justicia Electoral, con l'unico limite dei 75 anni di età massima dei giudici elettorali (art. 261). Anche il mandato di dieci anni previsto dalla Costituzione di Panama (art. 142), e quello di nove anni non rinnovabile stabilito dalla Costituzione messicana (art. 99) e da quella haitiana (art. 194)

sembrano garantire un grado di indipendenza e autonomia sufficiente rispetto agli organi incaricati di nominare i giudici elettorali.

La durata del mandato si abbassa a sei anni in Ecuador (art. 220), in Bolivia (art. 206) e in Costa Rica, la cui Costituzione prevede peraltro la possibilità di rielezione (art. 101); a cinque anni in Nicaragua (art. 172), El Salvador (art. 208) e Honduras, anche in questo caso rinnovabile (art. 21); a quattro anni in Cile (art. 95), Repubblica dominicana (art. 215) e Perù, in quest'ultimo caso essendo ancora una volta possibile la rielezione dei giudici giunti al termine dell'incarico (art. 180).

Le garanzie connesse allo *status* dei giudici si espandono, in rari casi, al trattamento economico dei magistrati elettorali. È il caso del Messico, ove si stabilisce che «*La remuneración que perciban por sus servicios los Magistrados Electorales no podrá ser disminuída durante su encargo*» (art. 94), del Perù, la cui Costituzione afferma che «*El cargo [de magistrado electoral] es remunerado y de tiempo completo*» (art. 180), e della Costa Rica, nel quale «*Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones estarán sujetos a las condiciones de trabajo, en lo que fueren aplicables, y al tiempo mínimo de labor diaria que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Magistrados de la Sala de Casación, y percibirán las remuneraciones que se fijen para éstos*» (art. 100).

3.4. *L'autonomia amministrativa e finanziaria dei Tribunali elettorali*

Quanto detto in chiusura del precedente paragrafo induce a riflettere, infine, su un'ultima serie di elementi che è necessario considerare per lo studio dell'indipendenza dei Tribunali elettorali, ovvero quelli relativi all'autonomia amministrativa e finanziaria di tali organi. Si tratta di un tema che, al pari della remunerazione dei giudici elettorali, trova raramente spazio nei testi delle costituzioni vigenti nei Paesi dell'America latina.

Una delle discipline più articolate a tal riguardo si incontra nell'ordinamento messicano, ove peraltro l'appartenenza del Tribunale elettorale al potere giudiziario ha riflessi anche sull'autonomia finanziaria e amministrativa dell'organo. L'art. 99 Cost. stabilisce che il Tribunale «*Contará con el personal jurídico y*

administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento».

Dedicano spazio alla definizione del bilancio degli organi di giustizia elettorale, pur con esiti estremamente diversi, anche le costituzioni di Cile e Uruguay. La Costituzione cilena stabilisce, all'art. 82, che «*La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales*». L'art. 220 della Costituzione uruguayana afferma invece che «*El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo*».

In altri ordinamenti si assiste invece a una generica enunciazione dei principi dell'autonomia amministrativa e finanziaria dei Tribunali elettorali: è il caso dell'Ecuador, ove al Tribunale elettorale è riconosciuta «*jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia [segun los principios] de autonomía, independencia, publicidad, transparencia*» (art. 217); di Panama, la cui Costituzione «*reconoce [al Tribunal Electoral] personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo*» (art. 142); della Repubblica dominicana, il cui Tribunale Superior Electoral «*Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero*» (art. 214).

4. Il ruolo dei Tribunali elettorali, tra indipendenza e legittimazione

Le considerazioni che si possono svolgere in conclusione di questo contributo muovono innanzitutto dalla constatazione dell'ampio spazio dedicato dai costituenti latinoamericani al tema dell'indipendenza dei Tribunali elettorali¹⁹. Il principio, sancito espressamente da gran parte delle costituzioni analizzate, talvolta giungendo all'individuazione di un quarto potere costituzionale, trova sostanza principalmente e diffusamente nelle regole che disciplinano la composizione degli organi di giustizia elettorale.

In tal senso, si nota come siano in particolare le norme relative alla selezione dei giudici elettorali quelle che hanno impegnato maggiormente i costituenti latinoamericani, assieme alle disposizioni, non richiamate in questo contributo, che regolano le funzioni dei Tribunali elettorali²⁰. Parimenti si osserva come in questo ambito siano assai diverse le soluzioni adottate per garantire l'indipendenza di tali organi. Si è visto infatti che coesistono, all'interno del modello latinoamericano di controllo delle elezioni, sistemi a preminenza politica, sistemi a preminenza giurisdizionale, e sistemi misti più o meno sbilanciati nell'uno o nell'altro senso, oltre a soluzioni originali e innovatrici che coinvolgono ulteriori attori nel procedimento di selezione dei giudici elettorali. Nondimeno, si è notato come le diverse esperienze analizzate si distribuiscano abbastanza uniformemente lungo lo spettro delle soluzioni prospettate, cosicché appare impossibile asserire la presenza di un unico modello con riguardo al tipo di nomina dei giudici elettorali, dovendosi al contrario constatare la presenza di metodi assai differenti tra di loro.

Più uniformi sono invece le soluzioni relative agli altri elementi riconducibili alla composizione degli organi elettorali; è il caso dei requisiti soggettivi, in relazione ai quali si sovrappongono nella

¹⁹ Sulla natura generalmente dettagliata delle costituzioni latinoamericane in materia elettorale vedi J. Jaramillo, *Los órganos electorales supremos*, in AA.VV., *Tratado de derecho electoral*, cit., p. 375 ss.

²⁰ *Ibidem*, p. 392 ss.

maggior parte degli ordinamenti regole relative alla cittadinanza dei giudici, alla loro età e, soprattutto, alla loro competenza tecnico-giuridica; alle cause di incompatibilità, nell'ambito delle quali emerge con frequenza il divieto di cumulare la funzione di giudice elettorale con gli incarichi elettivi e pubblici in generale, oltre che la partecipazione e l'affiliazione a partiti politici. Non è invece oggetto di particolare attenzione nelle costituzioni latinoamericane il tema dell'immunità dei giudici elettorali, così come quello del loro trattamento economico, che trovano spazio soltanto in alcuni dei testi analizzati; altrettanto debole e poco frequente è, infine, il riconoscimento esplicito dell'autonomia finanziaria e amministrativa degli organi di giustizia elettorale, che pure costituisce un elemento fondamentale a garanzia della loro effettiva indipendenza.

La diffusione di tribunali specializzati in materia elettorale è senz'altro uno degli apporti più originali degli ordinamenti latinoamericani al costituzionalismo contemporaneo e ha permesso in alcuni Paesi, attraverso la soluzione istituzionale dei conflitti elettorali, l'avvio di processi di democratizzazione o di consolidamento democratico²¹. Il diritto costituzionale ed elettorale latinoamericano è caratterizzato dall'elaborazione di principi, quali l'indipendenza, l'autonomia, l'imparzialità e l'oggettività degli organi di giustizia elettorale²², che li rendono attori fondamentali negli equilibri istituzionali degli ordinamenti della regione.

Tuttavia, questa stessa centralità assunta dai Tribunali elettorali e, in generale, dagli organi coinvolti nell'organizzazione e nel controllo dei procedimenti elettorali, per di più in contesti politici generalmente conflittuali, espone spesso questi organi a profonde crisi di legittimazione. In effetti, la fiducia nelle istituzioni elettorali, soprattutto da parte dei cittadini, è calata sensibilmente nel corso degli anni, secondo una traiettoria che del resto accomuna tutte le istituzioni democratiche e i partiti politici della regione²³.

²¹ Vedi J. Orozco Henríquez, *Sistemas de justicia electoral*, cit., p. 46-47.

²² Vedi C.M. Rosales, *Principios rectores en materia electoral*, cit., p. 279-305.

²³ È significativo consultare gli *informes* elaborati dall'organizzazione *Latinobarómetro*, che ogni anno svolge indagini sullo stato della democrazia in America latina, includendo anche sondaggi e statistiche sulla fiducia riposta dai cittadini nelle istituzioni. Nell'*informe* del 2018 si legge, a proposito della fiducia nei

La *performance* dei Tribunali elettorali suggerisce come, in effetti, la garanzia formale della loro indipendenza non sia sufficiente a garantirne la legittimazione²⁴, pur essendo una condizione che senz'altro favorisce l'imparzialità del giudice rispetto agli interessi politici contrapposti²⁵. Altri fattori, come la stabilità e la credibilità del sistema istituzionale e la corruzione, reale o percepita, del sistema politico, influenzano la fiducia nei confronti degli organi di giustizia elettorale²⁶.

La legittimazione dei giudici, e anche dei giudici elettorali, in altre parole, non deriva soltanto dalla presenza di strumenti a tutela della loro indipendenza, ma anche da altri fattori, e principalmente dalla forza e dalla persuasività delle loro decisioni e delle loro argomentazioni²⁷. Non sfugge come il raggiungimento di *standard* elevati in tal senso non sia sempre agevole, considerata la natura sempre più complessa e penetrante delle numerose funzioni assegnate

tribunali elettorali e nelle istituzioni elettorali, che «*La caída de la confianza en estas instituciones da cuenta del peso que los ciudadanos entregan a las elecciones y su legitimidad. La confianza baja de 51% en 2006 a 28% en 2018. La corrupción ha penetrado las campañas electorales tildando la competencia entre candidatos, algunos logran financiamiento de dineros negros, ilegales y por ello salen elegidos, mientras los que juegan con las reglas pierden. La competencia electoral no es siempre vista como un proceso limpio, la corrupción ha enlodado su imagen haciéndole perder legitimidad al organismo electoral*».

²⁴ Come mettono in evidenza E. Bindi - T. Groppi - A. Pisaneschi (a cura di), *La democrazia a juicio. Estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018*, Pisa, 2018, p. 232, «*Es bastante difícil pretender que en un contexto en el cual la desconfianza hacia las instituciones democráticas es muy fuerte, una parte de estas instituciones pueda ser considerada diferente, aunque haya reglas para garantizar la imparcialidad y la independencia de los jueces respecto a la política. Un problema, entre otros, no es solo que los jueces tienen que ser independientes e imparciales, sino que tienen que aparentar serlo*».

²⁵ Vedi H. Picado León, *Calidad de las elecciones*, cit.

²⁶ Vedi J. Hartlyn - J. McCoy - T.M. Mustillo, *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América latina contemporánea*, in *América Latina Hoy*, 2009, p. 15-40.

²⁷ Vedi E. Bindi - T. Groppi - A. Pisaneschi (a cura di), *La democracia a juicio*, cit., p. 232-233; J. Orozco Henríquez, *Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2012, p. 131.

a questi organi²⁸, ciò che richiede un incremento della professionalizzazione dei giudici e un rafforzamento della stabilità dei tribunali nel loro complesso²⁹.

In conclusione, si può osservare come l'analisi dell'indipendenza dei Tribunali elettorali e della loro legittimazione mostri più di un'analogia con lo studio dell'indipendenza e della legittimazione delle corti costituzionali. Parte della dottrina sostiene del resto la natura dei giudici elettorali come di giudici costituzionali specializzati in materia elettorale³⁰. La parziale sovrapposibilità delle problematiche e delle relative soluzioni presuppone, in realtà, la condivisione di una sfida importante e comune alle due giurisdizioni. Si tratta, in particolare, del delicato rapporto tra giurisdizionalizzazione della politica e di politicizzazione della giustizia³¹.

La dimensione politica dell'attività giurisdizionale è stata resa inevitabile dalla trasformazione dello Stato liberale verso lo Stato costituzionale³². Sostituendo la legge con la costituzione al vertice del sistema delle fonti di produzione del diritto, tale evoluzione ha portato con sé la perdita di centralità del Parlamento e la sua incapacità, in quanto organo operante secondo logiche maggioritarie, di ergersi a garante dei principi costituzionali, ruolo giocato invece dagli organi di giustizia costituzionale. Una traiettoria simile è anche quella che sta portando il Parlamento a perdere la sua capacità di controllare la correttezza delle elezioni, la cui verifica è sempre più rimessa ad organi imparziali.

²⁸ Vedi J. Jaramillo, *Los órganos electorales supremos*, cit., p. 425-427; J. Orozco Henríquez, *Evolución y perspectivas*, cit., p. 129-130.

²⁹ Vedi L.A. Sobrado Gonzalez, *Tendencias de la justicia electoral Latinoamericana y sus desafíos democráticos*, in *Revista de Ciencias Jurídicas*, 2006, p. 165-166; J. Orozco Henríquez, *Evolución y perspectivas*, cit., p. 130.

³⁰ Vedi L.D. Brenes Villalobos, *Judicial Politics y tribunales electorales*, in *Justicia electoral*, 2012, p. 295.

³¹ Vedi D. Nohlen, *Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas*, in *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2017, p. 15-16; L.D. Brenes Villalobos, *Judicial Politics y tribunales electorales*, cit., p. 296.

³² Vedi L. Pegoraro, *¿Guardianes de las elecciones*, cit., p. 61.

La sfida, sia per gli organi di giustizia costituzionale che per quelli di giustizia elettorale, sta proprio nella difficoltà per tali organi, di natura giurisdizionale, di calarsi in procedimenti e decisioni che sono per loro essenza strettamente e intimamente politici. L'inevitabile giurisdizionalizzazione della politica rischia però di generare una reazione eguale e contraria, la politicizzazione della giustizia, ovvero il tentativo degli organi politici, e segnatamente delle maggioranze politiche, di riappropriarsi di quelle decisioni e di quei procedimenti che sono stati esternalizzati con la graduale diffusione dei principi dello Stato costituzionale³³.

Volgendo in particolare l'attenzione alla giustizia elettorale, è del tutto evidente che un ruolo di primo piano è svolto in questa sfida dall'indipendenza, formale e sostanziale, dei Tribunali elettorali, elemento indispensabile per un controllo che sia effettivamente neutrale sulle elezioni e tale da garantire, ad un tempo, il principio della separazione dei poteri e la legittimazione degli organi democraticamente eletti.

ABSTRACT: The creation and diffusion of the Electoral Tribunals is one of the most original contribution of the Latin American constitutionalism. These bodies are established in order to resolve election disputes. This paper analyses the provisions contained in Latin American constitutions aimed at guaranteeing the independence of the Electoral Tribunals, which is an essential condition for their legitimacy.

KEYWORDS: Electoral Tribunals electoral law, electoral justice, independence, Latin America

³³ Vedi D. Nohlen, *Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina*, cit., p. 15.

Giammaria Milani
*L'indipendenza dei Tribunali elettorali in America latina:
profili costituzionali e comparati*

Giammaria Milani – Assegnista di ricerca in Diritto
costituzionale, Università di Siena (milani@unisi.it)