



“El federalismo y la concentración de poderes presidenciales en México”

Prof. Francisco Tortolero Cervantes

(Universidad Nacional Autónoma de México)

(27 settembre 2017, ore 16,00)

Resoconto del seminario a cura di Valentina Carlino*

Il 27 settembre 2017 il professor Francisco Tortolero Cervantes (Universidad Nacional Autónoma de México) ha tenuto un seminario presso l'Aula Vitale del Plesso San Francesco, intitolato “El federalismo y la concentración de poderes presidenciales en México”.

L'intervento si è aperto con alcune considerazioni preliminari riguardo gli Stati federali, i quali operano su due livelli al fine di gestire in modo migliore le esigenze della comunità. Nello specifico, il professor Tortolero ha sottolineato come il federalismo messicano abbia avuto uno sviluppo storico particolare che lo ha condotto a divenire più formalista e meno pragmatico, avviandosi verso una sempre maggiore centralizzazione dei processi decisionali. Nell'intento di illustrare le singolarità della forma di Stato messicana, nonché le tendenze recenti in seno al Paese, l'esposizione è stata organizzata in tre parti principali.

Anzitutto una sezione dedicata alla parte statica, dunque normativa, del federalismo messicano. Il fulcro della questione è rinvenuto nella differenza tra la lettera della Costituzione e la realtà dei fatti nell'ambito della ripartizione delle competenze. Infatti, se l'articolo 124 della Costituzione sancisce che le competenze federali siano solamente quelle espressamente elencate nella legge fondamentale, essendo tutte le altre riservate agli Stati in via residuale, l'analisi della prassi che si è affermata negli ultimi tre decenni evidenzia una tendenza inversa, mostrando una pratica nella quale ad essere la regola è la legislazione federale e non quella degli enti politici decentrati. Si è dunque venuto a creare uno Stato centrale che attira verso di sé competenze e poteri, che si impone nella gestione della ripartizione delle attribuzioni e nella produzione normativa, accompagnandosi peraltro ad una tendenza sempre più presidenzialista che vede il potere concentrato in mano alle autorità federali. A

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

complemento essenziale di questa suddivisione delle competenze si trova poi l'articolo 135 della Costituzione, il quale stabilisce che con un consenso qualificato (2/3 dei presenti) il legislatore federale ha la possibilità di modificare il quadro attuale del riparto delle competenze.

Secondo il professor Tortolero, è possibile rinvenire tre elementi che egli definisce di flessibilizzazione del federalismo messicano. Anzitutto, gli anni dell'alternanza (2000-2012), durante i quali per la prima volta dopo settanta anni il partito conservatore è riuscito ad ottenere la Presidenza della Repubblica. Essendo rimasto il partito liberale quello più forte a livello periferico, i governatori hanno trovato il modo di espandere il loro potere ed imporsi nei processi decisionali statali durante gli anni nei quali il partito non ha detenuto il potere a livello centrale. Ciò è vero in particolar modo in relazione alla sfera economica: da un lato si è assistito al totale svincolamento dallo Stato centrale in materia di spesa locale a seguito della cessione dei fondi federali agli Stati, dall'altro a un sempre minore controllo centrale sulla spesa dei singoli enti politici territoriali tramite il "patronato politico", vale a dire l'appoggio al governo centrale solo in cambio di un accesso ai fondi pubblici. A seguito dei compromessi tra i due partiti, giustificati da favori e benefici per entrambi, la federazione ha dunque operato una ripartizione delle competenze tra centro e periferia flessibile e non equa.

Il secondo elemento di flessibilizzazione è rinvenuto nella riforma dell'articolo 1 della Costituzione avvenuta nel 2011, la quale ha instaurato il principio pro-persona secondo il quale la tutela dei diritti fondamentali della persona è di primaria importanza, tale da non essere sottoposta al formalismo della gerarchia delle fonti. Si è dunque posto in essere uno schema orizzontale il quale vede le competenze in un'ottica di complementarità, nel senso di una dimensione centrale e periferica che lavorano in armonia e di un potere giudiziario che collabora a tutti i livelli al fine di provvedere ad una lettura delle norme che sia il più possibile favorevole alla tutela dei diritti degli individui. È però da sottolineare che questa impostazione non ha trovato il favore della Corte Suprema, la quale nelle sue più recenti decisioni ha mostrato un rifiuto verso questo schema.

Terzo punto di flessibilizzazione del federalismo messicano è rappresentato dalla risoluzione dei conflitti di competenze nel senso di una prevalenza del diritto dello Stato centrale su quello degli Stati membri. Così come in altre federazioni, anche la costituzione messicana prevede delle garanzie volte ad assicurare la partecipazione degli enti federati alle attività centrali rilevanti. In particolare, gli Stati sono coinvolti nel procedimento di revisione costituzionale. Tuttavia, ancora una volta la lettera della legge si scontra con la realtà. Dalla sua emanazione la Costituzione è stata modificata più di quattrocento volte, il che è evidente testimonianza di come gli strumenti di garanzia esistano, ma siano talvolta privi di efficacia.

Nella seconda parte della sua esposizione, il professor Tortolero si è concentrato sulla parte dinamica del federalismo messicano, ossia sulle relazioni intergovernative. La prima considerazione

ha riguardato lo scopo dello schema federale, che dovrebbe essere quello di maggiore prossimità possibile ai problemi della comunità. Nonostante ciò, non solo in Messico ma anche in altri Stati federali si sollevano svariate critiche che accusano le politiche nazionali di essere espressione dei soli interessi dello Stato centrale, venendosi così a perdere la *ratio* della federazione. Il fulcro della questione si sostanzia nel fatto che il sistema può operare una suddivisione delle risorse e delle competenze che tenga conto delle reali necessità in seno al Paese, che tenda all'efficienza in un'ottica più pragmatica che normativa. Vi sono sì più dimensioni, quella federale e quelle periferiche, ma il fatto che ad esse siano attribuiti compiti e competenze differenti non preclude di sostenere il bisogno che esse si coordinino tra loro, pur restando reciprocamente autonome. Queste relazioni intergovernative rappresentano dunque la parte dinamica e non codificata del sistema federale messicano e dovrebbero essere di ispirazione al sistema per funzionare in modo più efficiente. Ciononostante, l'obiettivo non è stato raggiunto ed il potere non è stato distribuito agli Stati, ai quali per diritto spetta una competenza originaria (essi non sono sovrani ma sono autonomi). Un esempio di elemento in contrasto con la natura flessibile della suddivisione delle competenze è l'emanazione di leggi generali, utilizzate in Messico con sempre maggiore frequenza col passare degli anni. Un'attività legislativa di questo tipo proviene dal Congresso centrale e dà vita ad una produzione normativa unificata per tutto il Paese, che prescinde dunque dalle esigenze specifiche di ogni ente federato. In Messico è stata annunciata la volontà di stipulare degli accordi che avranno ad oggetto il riparto di competenze tra gli Stati e la Federazione e tuttavia è ancora incerto se ci si orienterà per un federalismo di tipo cooperativo oppure uno di tipo competitivo. Quest'ultimo non è mai riuscito ad imporsi nel Paese, nonostante la vicinanza geografica con gli Stati Uniti, i quali avrebbero potuto fungere da modello. D'altro canto anche il sistema cooperativo è stato di difficile applicazione, a causa di un sistema corrotto che vedeva gli Stati ottenere fondi e privilegi senza dare nulla in cambio, configurandosi questa cessione piuttosto come una negoziazione tra cupole partitiche nazionali che ha inevitabilmente condotto ad un forte indebolimento delle amministrazioni statali.

Terzo ed ultimo tema affrontato dal professore è stato quello degli elementi che generano un malfunzionamento del federalismo messicano attuale. In particolare, una riflessione su un sistema che, sin dalla promulgazione della Costituzione (1917), ha sempre teso ad un accentramento del potere nelle mani del Presidente il quale, conseguentemente, ha finito per giocare un ruolo preponderante sulle politiche non solo centrali ma anche locali. Ciò continua ad essere vero durante l'attuale presidenza Nieto (in carica dal 2012 al 2018), data la tendenza all'emanazione di un grande numero di leggi centrali generali le quali, anziché fungere da quadro per una più specifica legislazione periferica, non lasciano spazio ad un ulteriore intervento normativo. Secondo il professore si è venuta a creare in Messico una situazione paradossale nella quale più si è tentato di

imporre un modello di federalismo di tipo cooperativo, che prevedesse dunque una devoluzione di competenze sempre maggiore agli enti politici territoriali, più si è ottenuto un effetto opposto di rafforzamento della centralizzazione, fallendo l'idea di un esercizio delle competenze il più possibile vicino ai cittadini. Non va poi tralasciato il fattore economico, che ha spinto verso un federalismo piuttosto competitivo. Ci si riferisce in particolare all'ingente quantità di fondi federali stanziati dagli anni duemila in poi, i quali, data la mancata previsione di controlli statali efficienti, non hanno fatto che aumentare la corruzione e i compromessi tra i governatori.

A chiusura del suo intervento il professor Tortolero ha voluto sottolineare come attualmente il governo messicano sia nelle mani dei partiti, con una Camera dei deputati che ha smarrito il suo ruolo di garante e non vigila più sul corretto trasferimento delle competenze agli Stati membri, nonché con un Senato che non si è configurato come vera e propria camera federale. Quelle che dovevano essere politiche volte all'avvicinamento con la società si sono trasformate in meri istituti di partecipazione popolare peraltro poco efficaci, sì che in conclusione si può affermare che il livello locale non ha altra funzione se non quella di fornire informazioni allo stato centrale o, in alcuni casi, di eseguire le direttive federali. Emerge dunque un malfunzionamento del sistema federale dal quale, a catena, deriva una sempre crescente forza del Presidente della Repubblica.

Al termine della relazione si è aperto un dibattito che si è concentrato in particolare sul senso del federalismo e sulla volontà che esso necessita alla sua base per funzionare correttamente, sul legame tra federalismo e democrazia e sull'impatto della situazione economica e politica messicana degli ultimi anni sul sistema federale.