

28 GENNAIO 2015

Aspirazioni integrazionistiche in
America Centrale e
Corte centroamericana di giustizia

di Pierdomenico Logroscino
Professore Associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"



Aspirazioni integrazionistiche in America Centrale e Corte centroamericana di giustizia*

di Pierdomenico Logroscino

Professore Associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Sommario: **1.** Il processo d'integrazione centroamericana nel suo retroterra coloniale. **2.** L'ampia e convulsa fase dell'*Independencia*: “adesione” e distacco all'Impero messicano e *primo ciclo* d'integrazione tra gli stati dell'America Centrale: quello federale; suo fallimento. **3.** Una nuova soluzione al problema antico tra reminiscenze, influenze e originalità: il secondo ciclo nei tentativi (troppo) precoci di *Integration through law and jurisdiction*. **4.** *Segue*: la prima *Corte Centroamericana de Justicia*, detta di Cartago: l'ardito esperimento di un giudice sia internazionale regionale sia costituzionale interno nello sfavorevole contesto dell'America Centrale dei primi del Novecento. **5.** Dal fallimento alle riemersioni periodiche ma sporadiche e inconsistenti. Il *terzo ciclo*, o “dell'internazionalismo da contagio”, nel secondo dopoguerra e la sua rapida chiusura per effetto della guerra fredda: ODECA e MCCA. **6.** Da Contadora a Esquipulas: pacificazione della regione centroamericana e albori del *quarto ciclo* d'integrazione, quello in corso. **7.** PARLACEN, SICA, nuova *Corte Centroamericana de Justicia* (di Managua) e il metodo del *pick & choose* incondizionato. **8.** Il SICA tra influenza formale e sostanziale distanza dall'Unione europea. **9.** La Corte di Managua e le sue competenze *pluriordinamentali*. **10.** *Segue*: la CCJ come vertice della giurisdizione comunitaria e il suo (difficile) rapporto con gli stati che non hanno ratificato lo Statuto che la disciplina. **11.** *Segue*: un nuovo tentativo di collocare oltre confine un giudice che arbitri i conflitti tra poteri statali e garantisca l'esecuzione delle sentenze interne: la CCJ “giudice costituzionale”. **11.1.** Il caso Presidente della Repubblica c. Assemblea Nazionale nicaraguensi: un conflitto tra poteri interni che sfocia in un conflitto tra giurisdizioni costituzionali; la CCJ sotto assedio. **11.2.** Allontanamento e primo ritorno, ma con rinuncia, alla giurisdizione costituzionale della CCJ. **11.3.** Il nuovo e più grave fallimento: il caso Assemblea legislativa c. Sala costituzionale salvadoregna. **11.4.** L'anomala giurisdizione della CCJ sui conflitti tra poteri interni agli stati alla luce delle esperienze tra inutilità e dannosità. **12.** Rilievi conclusivi.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Il processo d'integrazione centroamericana nel suo retroterra coloniale

Il processo di integrazione tra i paesi del Centro America è molto antico. Percorre, sebbene per tappe separate (cicli) più che come un filo continuo, tutta la loro storia di stati indipendenti, ma affonda le proprie radici addirittura agli albori dell'età coloniale.

Si potrebbe infatti fissarne convenzionalmente la prima origine già al 1542, quando viene istituita la *Audiencia de los Confines de Guatemala y Nicaragua*¹: organo di più elevata istanza, nelle colonie, di amministrazione della giustizia² ma anche di governo³, la cui circoscrizione si estende sugli attuali territori di Guatemala, Belize, Honduras El Salvador, Nicaragua, Costa Rica e su quello dello stato messicano del Chiapas.

In realtà, inizialmente essa comprende anche altri territori, che tuttavia molto presto sono aggregati ad altri distretti giudiziari e circoscrizioni governative. Tra essi vi è Panama che sin dal 1570 viene ascritta al Vicereame del Perù⁴, per poi entrare a far parte nel Vicereame di Nuova Granada dal momento in cui questo è istituito nel 1717⁵. Per l'intera epoca coloniale, dunque, il percorso di Panama resta separato da quello degli altri territori geograficamente centramericani.

¹ ... nell'ambito del riordino del sistema di governo del Nuovo Mondo disposto da Carlo V con le c.d. *Leyes Nuevas*, un reticolo di regole giuridiche entro cui (provare a) contenere il potere dei *conquistadores* e i loro abusi verso gli "indiani". La *Audiencia de los Confines*, già prevista dalla *Real Provisión* del 20 novembre 1542, è disciplinata nello specifico con la *Real Cédula* del 3 settembre 1543 e inizia a operare nella città di Gracias de Dios, in Honduras, il 16 maggio 1544. Dopo alcuni rivolgimenti, tra i quali la soppressione tra il 1563 e il 1570, l'*Audiencia* assume stabilità nel 1570 quando, re-istituita, ne è definitivamente disposta l'ubicazione a Santiago de los Caballeros de Guatemala (poi Antigua Guatemala) con carattere *pretorial*: libera, cioè, da vincolo di subordinazione con altre *Audiencias*; E. de la Torre Villar, *Los reinos de Nueva España y Guatemala en el siglo XVI*, in L. Suárez Fernández *et al.* (dir.), *Historia General de España y América*, VII, M. Lucena Salmoral (coord.), *El descubrimiento y la fundación de los reinos ultramarinos hasta fines del siglo XVI*, Madrid, RIALP, 1982, 471.

² ... le cui pronunce possono essere fatte oggetto di impugnazione solo dinanzi al *Real y Supremo Consejo de Indias*: l'organo *metropolitano* che assiste il Re e svolge le più importanti funzioni (di ordine legislativo, esecutivo e giurisdizionale) per i possedimenti coloniali; su tale organo J.A. Escudero López, *El gobierno del Consejo de Indias entre los siglos XVI y XVII*, in J. de la Puente Brunke, J.A. Guevara Gil (coord.), *Derecho, instituciones y procesos históricos*, atti del XIV congresso dell'Istituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Lima 22/26.9.2003, 1, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Riva-Agüero, 2008, 457 ss.; sulla *Audiencia de los Confines* nel momento della sua istituzione J.M. Vallejo García-Hevia, *La audiencia Real de los Confines y su primer Presidente, el licenciado Alfonso Maldonado (1544 - 1548)*, *ivi*, 555 ss.

³ In origine essa è istituita come *Audiencia Gobernadora*, espressamente attributaria anche di tutte le funzioni che, secondo modello, sarebbero dell'organo monocratico di governo: Viceré o Presidente-governatore nelle diverse circoscrizioni. Va però rimarcato che tutte le *Audiencias* americane, anche quelle che operano dove un organo di governo è istituito, hanno funzioni che dalla giurisdizione contenziosa si estendono all'attuazione delle leggi, fino a comprendere il generico compito di "far prevalere la giustizia"; A. García-Gallo, *Las Audiencias de Indias: su origen y caracteres* (1975), ora in Id., *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, 925 ss., spec. 939. Soprattutto nella pratica, esse assumono inoltre compiti di collaborazione nei confronti dei titolari del potere di governo tanto ampi da costituirne spesso condizionamento, il che finisce per creare forti tensioni; I. Sánchez Bella, *Las Audiencias y el Gobierno de las Indias* (Siglos XVI y XVII), in *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (Valparaíso), 2, 1977, 159 ss., spec. 161 ss., 182 ss.

⁴ ... peraltro con conflitti profondi tra autorità locali e Viceré sulla definizione dei livelli di autonomia; C.A. Araúz Monfante, *El Istmo de Panamá desde finales del siglo XVI: su función en el XVII*, in L. Suárez Fernández *et al.* (dir.), *Historia General de España y América*, IX.2, D. Ramos Pérez, G. Lohmann Villena (coords.), *América en el siglo XVII. Evolución de los Reinos indios*, Madrid, RIALP, 1990, 2^a ed., 296.

⁵ Occorre però fino al 1739 perché divenga definitivamente operativo.

Non ne condivide la storia politica di unità in quella *Capitanía General* del Guatemala⁶ che si caratterizza *verso l'esterno* per un'autonomia tanto lata da farla qualificare Regno⁷ (solo formalmente compreso nel Vicereame di Nuova Spagna⁸), *all'interno* per un'articolazione in “province” le cui delimitazioni territoriali sono sovrapponibili, in parte significativa, a quelle tra gli attuali stati del Centro America⁹. E tutto ciò ha inevitabili risvolti nella storia postcoloniale¹⁰.

2. L'ampia e convulsa fase dell'*Independencia*: “adesione” e distacco all'Impero messicano e *primo ciclo* d'integrazione tra gli stati dell'America Centrale: quello federale; suo fallimento

L'indipendenza di quello che era stato il Regno guatemalteco¹¹ è un “pezzo” della storia – assai articolata, certo, ma sostanzialmente unitaria – della fine dell'Impero spagnolo nelle Americhe. Ed è uno dei pezzi “di completamento”, giacché è conseguita piuttosto tardi: negli ultimi mesi del 1821¹². Si potrebbe forse dire che si raggiunge per *villas, ciudades e partidos*¹³ più che per province, e

⁶ La forma della *Capitanía General*, conservata per tutta l'epoca coloniale, è assunta alla fine del XVI secolo per esigenze di difesa dinanzi ai continui attacchi dei pirati, soprattutto inglesi e francesi. Essa costituisce una circoscrizione militare al cui vertice è posto un comandante, il *Capitán General*, che *nelle* colonie è supremo. Quasi fino alla fine del colonialismo a questi è assegnata anche funzione di vertice del governo civile dell'intera circoscrizione e di Presidente dell'*Audiencia*, l'organo supremo di giustizia.

⁷ ... è sede coloniale di governo militare, governo civile e giurisdizione *supremi*, perché dipendenti solo dalla *lontana* Metropoli; J.A. Villacorta C., *Historia de la Capitanía General de Guatemala*, Guatemala C.A., Tipografía nacional, 1942, 56.

⁸ Del resto i Vicereami sono entità “aperte”: comprendono unità di amministrazione civile, militare e giudiziaria con grado di autonomia differente. In alcuni casi assumono sostanziale indipendenza dal potere del Viceré; M. Milagros del Vas Mingo, *La problemática de la ordenación territorial en Indias (ss. XVI-XVIII)*, in *Revista Complutense de Historia de América*, 1999, spec. 92 ss.; ritiene invece che una gerarchia effettiva, sebbene ridotta, non venga mai a mancare J.I. Rubio Mañé, *El Virreinato*, I, *Orígenes, jurisdicciones y dinámica social de los Virreyes*, México, UNAM, 1983, 2ª ed., 45 ss.

⁹ Il termine provincia indica qui le più rilevanti (per estensione e autonomia) circoscrizioni amministrative che si succedono come articolazioni della regione coloniale centroamericana (c.d. Guatemala) nel corso dei suoi quasi tre secoli di vita. Esse (sempre affiancate da articolazioni minori: *Alcaldías Mayores* e *Corregimientos*) assumono nel tempo nomi, forma giuridica, confini in parte differenti. Le *Gobernaciones* delle origini che preesistono all'*Audiencia* del Guatemala (Chiapas, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Veragua anche detta Cartago) sono riordinate a partire dal 1552 (Honduras, Soconusco, Nicaragua e Costa Rica). Con la riforma della fine del XVIII viene adottato anche per il Regno del Guatemala il regime delle *Intendencias*; esse sono istituite per Chiapas, Comayagua (Honduras), León (Nicaragua), mentre in Costa Rica vi è un *Gobierno Militar* (equiparato sotto il profilo politico-amministrativo a una *Intendencia*) e in Guatemala una provincia direttamente amministrata dal *Capitán General*. In età gaditana, con l'integrale ripensamento dell'articolazione territoriale de “*las Españas*”, il Regno del Guatemala è soppresso (tornando però a esistenza negli anni di restaurazione dell'assolutismo: 1814-1820) e ai fini del governo civile sono istituite province amministrare da un *Jefe Político* e una *Diputación Provincial* elettiva. A pochi mesi della fine dell'epoca coloniale esse sono: Guatemala, Nicaragua e Costa Rica, Comayagua, Chiapas e El Salvador.

¹⁰ ... fino all'attualità; per accenno E. Roza Acuña, *Il Costituzionalismo del Messico e dell'America Centrale. Evoluzioni politico-costituzionali e Carte costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2008, 39, riferendosi all'ancora vivo spirito d'unità centroamericana.

¹¹ ... e che fino all'indipendenza è comunque un'unica *Capitanía General* quanto agli affari militari e un'unica *Audiencia* per gli affari di giustizia. Solo per il governo civile, infatti, quella circoscrizione è smembrata in *Provincias*.

¹² ... quasi per trascinamento; A. Herrarte, *El federalismo en Centroamérica*, in *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, UNAM, 1972, 275 ss., ove si individua nella scarsa necessità di conquistarsi l'indipendenza la ragione della scarsa coesione tra i cittadini centroamericani.

¹³ Articolazione amministrativa delle province nel sistema gaditano.



comunque a ranghi sparsi. Essa è però celebrata in tutti i paesi centroamericani il 15 settembre non senza ragione. Sull'onda di sollevazioni popolari e proclamazioni di indipendenza¹⁴, quel giorno del 1821 la provincia del Guatemala si riunisce in assemblea generale¹⁵ – «*convocata, [a]nte la magnitud de los acontecimientos y por la presión de los patriotas*»¹⁶, da Gabino Gaínza: il suo *Jefe Político Superior* che è istituzionalmente anche *Capitán General* dell'intera regione centroamericana¹⁷ – e proclama la propria indipendenza. Il relativo atto è trasmesso alle altre province della *Capitanía General* e conosciuto dalle autorità delle città, sicché le une e le altre, disordinatamente, si dichiarano a loro volta indipendenti nel giro di poche settimane.

Comunque l'implosione del sistema coloniale mette le comunità dell'America Centrale dinanzi all'esigenza di ricomporsi in unità politiche che, per dimensioni, possano efficacemente reagire a eventuali tentativi di riconquista spagnola ma anche operare nel nuovo contesto, soprattutto dal punto di vista economico e segnatamente commerciale¹⁸.

La scelta sui “nuovi confini politici” non è affatto semplice. Essa incrocia gli interessi concorrenti delle classi sociali in cui si articolano le comunità cittadine e le contrapposte ideologie che tendono a separare le diverse città. Le classi privilegiate, le città piccole, ma anche le città che avevano assunto maggiore centralità in epoca coloniale sono per lo più portatrici di istanze di conservazione: dar sì vita a un regime nuovo, ma garantendo il mantenimento dell'equilibrio territoriale, economico e sociale esistente. Nelle classi subalterne ma anche in quelle intellettuali e, in generale, nelle città grandi ma politicamente periferiche e nelle aree di loro influenza assai più forte è la spinta a declinare l'indipendenza secondo i precetti del costituzionalismo forgiati dalle recenti rivoluzioni liberali.

Inizialmente, nei primi mesi del 1822, la prospettiva tradizionalistica riesce a prevalere e le comunità centroamericane in parte aderiscono in parte sono annesse all'appena costituito Impero messicano¹⁹.

¹⁴ ... *in primis* quella della provincia del *Chiapas*, che, per vicinanza, è direttamente influenzata dal percorso di indipendenza ormai quasi compiuto in Messico e decide formalmente di esserne parte il 3 settembre 1821.

¹⁵ ... presenti anche rappresentanti di tutte le altre province della *Capitanía General*.

¹⁶ A. Herrarte, *El federalismo en Centroamérica*, cit., 275-276.

¹⁷ Come quasi sempre accade per i vertici politici e militari, egli è un *Peninsular* (o *Gachupín*): bianco nato in Spagna; i bianchi nati nelle Indie sono invece detti *Criollos*. Sulla competizione tra le due caste negli anni dell'indipendenza T. Anna, *The Independence of Mexico and Central America*, in L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, III, *From Independence to c. 1870*, New York et alt., Cambridge University Press, 1985, 54-56.

¹⁸ Debole da molti anni a causa della pressione esercitata sulle sue coste dall'Inghilterra (prima attraverso la pirateria, poi direttamente); A. Herrarte, *El federalismo en Centroamérica*, cit., 272.

¹⁹ ... non senza scontri assai duri e cruenti, che peraltro non sono risolutivi. El Salvador è piegato solo nel febbraio 1823, ben 13 mesi dopo la dichiarazione d'incorporazione nell'Impero messicano, dall'invasione di ingenti truppe messicane al comando di Vincenzo Filisola, un italiano di nascita; nello stesso tempo contro l'annessione continuano a opporsi diverse città delle province,

Si tratta una “scelta” conservatrice; in senso ideologico di certo: il Messico sovrano e indipendente è infatti «*monárquico, constitucional moderado*» per volontà di Agustín de Iturbide, il suo principale artefice destinato a diventarne primo (invero unico²⁰) Imperatore²¹. Ma potrebbe essere intesa come conservatrice anche in prospettiva geopolitica ed economica, al considerare che così è ricomposto il Vicereame novoispanico. Tuttavia per l’intera età coloniale la Nuova Spagna non era stata che un’unità politica solo in senso formale: troppo poco, quindi, per poter essere *conservata*.

Del resto, che non sia stato e comunque non possa essere quel risalente “legame” a fare da collante è dimostrato dagli eventi appena successivi. Nel marzo del 1823 l’effimero Impero di Iturbide lascia spazio alla Repubblica per il prevalere delle forze liberali e l’interesse centroamericano per l’appartenenza al Messico dimostra tutta la sua fragilità; si direbbe il suo carattere contingente. Il 1° luglio, infatti, un’assemblea di rappresentanti eletti da tutte le province – tranne il Chiapas, che rimane messicano²², e la Costa Rica, che però si unisce al processo appena qualche settimana dopo²³ – dichiara le *Provincias Unidas del Centro de América* libere e indipendenti. Il Messico, grazie alla determinazione e al prestigio dei rappresentanti centroamericani nel proprio Congresso²⁴, riconosce il nuovo stato già nel successivo agosto²⁵; una

mietendo successi contro le forze filomessicane; R.L. Woodward Jr., *The Aftermath of Independence, 1821 c. 1870*, in L. Bethell (ed.), *Central America since Independence*, New York et alt., Cambridge University Press, 1991, 6-7; R. Fortín Magaña, *Constituciones Iberoamericanas. El Salvador*, México, UNAM, 2005, 19 ss.

²⁰ ... del c.d. *Primero Imperio*. Tra il 1863 e il 1867 in Messico si ha il *Segundo Imperio*, la cui sfortunata corona è assegnata a Massimiliano di Asburgo.

²¹ Così recita l’art. 2 del Trattato di Cordoba, che in sostanza è già atto di fondazione del Messico. Stipulato il 24 agosto 1821 tra Iturbide, in qualità di comandante dell’esercito indipendentista (*Ejército Trigarante*), e Juan O’Donojú, come *Jefe Político Superior y Capitán General* della Nuova Spagna, esso riconosce l’indipendenza messicana e l’assunzione della forma dell’Impero, la cui corona è offerta ai Borbone di Spagna in linea con la proposta, non accolta, che rappresentanti di tutte le delegazioni americane avevano presentato il 1° agosto nel 1811 alle *Cortes* di Cadice. L’operato di O’Donojú sarà sconosciuto dalla Metropoli nel febbraio 1822 e a maggio proprio Iturbide finirà per essere proclamato Imperatore dal Congresso, ma solo per la spinta dell’esercito e della folla. Le scelte costituzionali contenute nel Trattato di Cordoba erano già state tracciate nel *Plan de Iguala*, il pronunciamento del 24 febbraio con cui Iturbide, ancora comandante (creolo) delle truppe realiste del sud, aveva unito le proprie forze con quelle insurrezionaliste e si era posto al comando di un esercito nazionale per realizzare tre obiettivi, tre garanzie (da cui il nome di *Ejército Trigarante*): indipendenza dalla Spagna nella continuità della monarchia borbonica, conservazione della religione cattolica come sola religione di stato, unità del popolo messicano, intesa come superamento delle fazioni ma anche delle discriminazioni razziali. I due documenti cit. sono richiamati dall’Atto di indipendenza dell’Impero messicano adottato dalla Giunta provvisoria di governo il 28.9.1821, giorno successivo alla presa di Città del Messico da parte dell’esercito *Trigarante*.

²² ... ove, dopo qualche rilevante fibrillazione, la definitiva scelta per il Messico è sancita per plebiscito l’anno successivo; C. Sepúlveda, *Historia y problemas de los límites de México*, II), *La frontera Sur*, in *Historia mexicana – Revista del Colegio de México*, 8.2, 1958, 145-146.

²³ R. Hernández Valle, *Constituciones Iberoamericanas. Costa Rica*, México, UNAM, 2005, 3-4.

²⁴ ... e soprattutto di José Celio del Valle, “padre” della corrente moderata dell’indipendentismo centroamericano.

²⁵ Ufficialmente provvede solo col decreto del Congresso generale costituente degli Stati Uniti messicani del 20.8.1824, ma questa è mera convalida. Determinante, infatti, era stata la scelta dell’anno prima di far ritirare Filisola; C. Sepúlveda, *Historia*, cit., 146-147; R.L. Woodward Jr., *The Aftermath of Independence*, cit., 7.

prontezza che dimostra l'avvertire quelle province come altro da sé e pertanto la loro secessione non come frattura, ma sbocco di una storia che era stata di differenza; invero soprattutto di separazione politica²⁶.

D'altro canto con la scelta della forma federale²⁷ le *Provincias* centroamericane dimostrano di avvertire sé stesse come portatrici ognuna di una propria identità o quantomeno di interessi distinti le une dalle altre²⁸ ma, a un tempo, che una qualche forma di condivisione politica tra loro costituisca un'esigenza certo non superata, ma che anzi dopo l'indipendenza è ancor maggiore.

Comunque l'unità politica sancita tra 1823 e il 1824 – l'unica, in sostanza, conosciuta dal Centro America postcoloniale – ha vita breve e tormentata. Già a un anno e mezzo dalle elezioni, il Congresso federale, a cui la Carta costituzionale assegna centralità politica²⁹, è sciolto e il Presidente assume poteri dittatoriali. Intanto in tutte le province, tranne in Costa Rica, infuriano anarchia e guerra civile. A imprimere una svolta è il *golpe* che porta Francisco Morazán, un militare honduregno di idee radicalmente liberali, a ottenere e poi conservare per via elettorale il potere politico tra il 1830 e il 1839, quasi senza interruzioni³⁰. Dell'unità politica centroamericana egli è l'anima e ne diverrà il simbolo. Alla scadenza del suo mandato presidenziale la Repubblica federale è sciolta³¹; dalla sua morte per fucilazione nel 1842 – mentre compie un nuovo, azzardato tentativo rivoluzionario per ristabilire la federazione e il governo dei liberali – ogni ipotesi di unire il Centro America in un unico stato diviene velleitaria.

²⁶ *Contra C. Sepúlveda, Historia*, cit., 146, che ritiene tale disgregazione di Messico e Centro America un fatto sorprendente, in quanto essi sarebbero stati un'unità geografica, culturale, economica e storica: uguale tradizione etnica, uguali virtù e difetti, uguale religione e tradizione politica. Ciò, tuttavia, è vero solo in termini generali e, in modo simile, anche per altre aree latinoamericane, ma non è dato determinante: in larga parte gli stati dell'America ispanica riproducono le articolazioni politiche dell'epoca coloniale, che a loro volta non sono state tracciate sulla base di identità (culturali, economiche, storiche, etniche e solo in parte seguono la geografia reale, allora assai poco conosciuta) ma hanno formato identità, *in primis* politiche.

²⁷ ... frutto della vittoria liberale sui conservatori, i quali, dopo la caduta dell'Impero messicano, avevano puntato sulla creazione di uno stato unitario centroamericano, in cui le grandi famiglie delle varie province, facendo lega, avrebbero potuto determinare il mantenimento dello *status quo* sociale; A. Posada, *Instituciones Políticas de los Pueblos Hispano-Americanos*, Madrid, Hijos de Reus, 1900, 124-125. La scelta federale è già definita nelle *Bases de Constitución Federal* del 1823, che operano come costituzione provvisoria; il nome Repubblica federale del Centro America è però assunto con la Carta del 22.11.1824, che di quelle *Bases* è svolgimento.

²⁸ ... identità e interessi collettivi forgiatisi in epoca coloniale -giacché (sebbene la sovrapponibilità sia solo parziale) avevano assunto già allora caratteri di circoscrizioni amministrative e poi di governo (*supra* nt. 9)– e riaffermatisi mentre l'indipendenza muoveva i primi passi. In particolare El Salvador, rafforzato dalla sua resistenza all'annessione messicana, diviene duro concorrente della vecchia provincia-capitale, il Guatemala, esacerbando risentimenti antichi; A. Herrarte, *El federalismo en Centroamérica*, cit., 280.

²⁹ Sul sistema varato da tale costituzione; A. Herrarte, *El federalismo en Centroamérica*, cit., 283 ss.

³⁰ Entra alla testa di un esercito a Città del Guatemala nell'aprile 1829, ribalta la dittatura di fatto esercitata dal Vicepresidente (che sostituito il Presidente, anch'egli dittatore di fatto, per temporaneo impedimento aveva rifiutato di restituire a questi i poteri) e riconsegna i poteri alle assemblee rappresentative sciolte (e invero scadute); queste eleggono un Capo provvisorio dello Stato che indice consultazioni parlamentari e presidenziali: Morazán è eletto Presidente per il periodo 1830-1834; è poi rieletto per il periodo 1835-1839.

³¹ Già prima, a partire dal 1838, gli stati, uno alla volta, riassumono di fatto la propria sovranità; l'ultimo ad archiviare la federazione è El Salvador, lo stato di cui Morazán è divenuto Presidente a conclusione del mandato federale.



Dell'unità politica a lui sopravvive in alcuni l'ideale e una retorica diffusa. Ma soprattutto a rimanere intatte sono le ragioni di *concreto interesse*: avere una dimensione sufficiente nei rapporti con le potenze del Vecchio e del Nuovo Mondo³²; ragioni a cui forse si era mancato di dare sufficiente rilievo. È proprio la conflittualità che aveva fatto franare la Repubblica federale e che resta il carattere più marcato della storia successiva della regione, quando la separazione rende più gravi le questioni di confine, a dimostrare quanto forte sia per gli stati del Centro America l'esigenza di unità. Quasi per paradosso, è proprio questa conflittualità a costituire la molla dei nuovi tentativi di pacificazione³³. Del resto, strette relazioni economiche, sociali, culturali continuano a permeare il tessuto, a legare gli stati della regione profondamente, al di sotto, dunque, delle loro dichiarazioni di indipendenza politica, definita piena ma, spesso, temporanea³⁴.

3. Una nuova soluzione al problema antico tra reminiscenze, influenze e originalità: il secondo ciclo nei tentativi (troppo) precoci di *Integration through law and jurisdiction*

Ricostruire ognuno dei tentativi di unificazione politica che seguono negli anni appena successivi sarebbe ormai poco significativo, perché essi si rivelano tutti effimeri³⁵. Non sostenuti (e spesso avversati³⁶) dalle potenze mondiali che esercitano grande influenza nella regione – specialmente Inghilterra e Stati Uniti³⁷ – cedono in breve al riemergere delle controversie, da cui originano scontri locali e vere e proprie guerre sia *negli* sia *tra* gli stati centramericani, che il tessuto comune farebbe *comunque* qualificare intestine³⁸.

³² A. Posada, *Instituciones Políticas*, cit., 130, ove si aderisce all'opinione espressa da Lorenzo Montúfar nel IV vol. della sua monumentale *Reseña histórica de Centro América*, Guatemala, El Progreso, 1881, 265-266, in <http://archive.org/stream/reseahistoric04lorequat#page/272/mode/2up>.

³³ E. Solano Muñoz, *La integración regional y la génesis de la comunidad política en Centroamérica. 1902-1906*, in *Revista de Ciencias Sociales* (Universidad de Costa Rica), 120, 2008, 115.

³⁴ A. Herrarte, *El federalismo en Centroamérica*, cit., 291. Così anche nelle Carte costituzionali degli stati indipendenti emerge molto diffusamente l'obiettivo dell'integrazione regionale.

³⁵ Del resto già nel 1900 A. Posada ritiene di poterne tralasciare la maggior parte –*«abortid[os] siempre»*– limitandosi sostanzialmente solo a citarne uno e analizzarne un altro: quello del 1895-1898 che mentre scrive è appena fallito; *Instituciones*, cit., 131.

³⁶ R. Nocera, *Stati Uniti e America latina*, Roma, Carocci, 2009, 31.

³⁷ L'una in maniera preponderante nel corso di tutto l'Ottocento ma sempre meno dalla fine del secolo in poi, quando diviene incontenibile l'ascesa degli altri, a cui prima avevano posto freno (temporaneo in termini generale ma pressoché definitivo con riferimento alle aspirazioni annessionistiche) il Trattato Clayton-Bulwer (1850) e la Guerra di secessione (1861/65); R. Nocera, *Stati Uniti e America latina*, cit., 26 ss.

³⁸ ... ne sono principali protagonisti El Salvador, Honduras e Nicaragua. Già nel 1842 (Patto di Chinandega) essi danno vita alla *Confederación de Centroamérica* che fallisce nel 1844. Ancor più breve è la seconda esperienza confederale, quella della *Representación Nacional de Centroamérica*, nata dal Patto di León del 1849 e sfociata in un tentativo federale promosso dall'Honduras e rifiutato dagli altri due stati. Scarso esito ha anche il tentativo, che ha avvio col Patto di Amapala del 1895, di unire i tre stati in una nuova *República Mayor de Centro América*. Essa, dopo aver dato vita nel 1897 a un'unione con Guatemala e Costa Rica denominata *República de Centro América* (Patto di Guatemala), si trasforma in *Estados Unidos de Centro América* con l'adozione dell'interessante costituzione dell'agosto 1898. Però in dicembre, appena eletto il Consiglio federale, un *golpe* nel Salvador produce la fine dell'esperienza. Due tentativi di

Ciò che invece vale rimarcare è la ricerca di uno sbocco dall'*empasse* prodotto dalla coesistenza tra relazioni strette e dura conflittualità (che rende la regione endemicamente instabile accentuandone la debolezza) percorrendo una strada nuova. Nuova, ma che affonda radici nella comune storia coloniale, nelle sue reminiscenze e nei suoi depositi normativi, e a un tempo risente dei tentativi di creare mezzi per risolvere le controversie che emergono (in quell'attualità) dal contesto internazionale: un complesso rapporto, dunque, tra figurazioni, che in parte sfociano nel formante normativo e in parte fondano crittotipi, e flussi, vorticosi all'interno della regione ma che ora provengono anche *ab extra*³⁹. È la strada dell'integrazione privilegiata tra gli stati *indipendenti* dell'America Centrale che trova un tracciato in espresse clausole delle costituzioni già vigenti nei paesi della regione⁴⁰, il cui contenuto va dalla *offene Staatlichkeit* alla *Staatszielbestimmung* d'integrazione regionale⁴¹, e che ora si prova a percorrere in concreto con mezzi giuridici prima che politici. E sono proprio quelli giuridici a segnare l'originalità di questo nuovo ciclo: una sorta di tentativo di *Integration through law and jurisdiction ante litteram*⁴², quando in Europa non poteva neanche essere pensata.

unificazione li fa il Guatemala divenuto liberale per il *golpe* del 1871: uno, nel 1875, come proposta alle "Repubbliche sorelle" di un processo graduale, che però sbocca solo nel debole Trattato di pace dell'anno seguente; l'altro in forma di costruzione di uno stato unitario e centralistico attraverso la forza, che spira allo spirare del suo fautore, il Presidente guatemalteco Justo Rufino Barrios, appena due mesi dopo aver emanato il *Decreto de Unión*; A. Posada, *Instituciones*, cit., 131-138; A. Herrarte, *El federalismo*, cit., 291-298.

³⁹ Per l'uso nell'analisi giuspubblicistica e segnatamente costituzional-comparatistica del concetto di figurazione come modo d'intendersi delle collettività e per i rapporti tra esso e i concetti di formante, crittotipo e flusso M. Carducci in recenti lavori sul metodo; tra essi: *Coinvolgimento e distacco nella comparazione mondo*, in *Bol. Mex. Der. Comp.*, 128, 2010, 595 ss.; *Il pensiero di Norbert Elias per il diritto costituzionale comparato. Primi appunti*, in *Liber Amicorum in onore di Angel Antonio Cervati. Nova Juris Interpretatio in odierna gentium communiione*, I, Roma Aracne, 2010, 395 ss.; *La comparazione tra Hasard e Necessité delle Costituzioni: l'utilità della metodologia di Norbert Elias*, in *Comparazione e Diritto Civile*, 1, 2010, 1 ss.; *Interazionismo e paradigma della relatività nella comparazione costituzionale*, in *Pensare il senso: perché la filosofia. Scritti in onore di Giovanni Invitto*, II, Milano-Udine, Mimesis, 2013, 703 ss.; *Euristica dei "flussi giuridici" e comparazione costituzionale*, in *Annuario dir. comp. st. legislativi*, 2013, 333 ss.

⁴⁰ Durante il ciclo di cui oltre nel testo le clausole costituzionali d'integrazione *strictu sensu* intese (ossia escluse quelle inerenti alla comune identità, come, in particolare, quelle di disciplina del riconoscimento della cittadinanza statale ai cittadini di altro stato della regione) sono: l'art. 1 delle costituzioni honduregne del 1889 (tornata in vigore nel 1908), del 1904 e del 1906; l'art. 2 della costituzione guatemalteca del 1879; l'art. 1 delle costituzioni nicaraguensi del 1893 e del 1905 e l'art. 2 della costituzione nicaraguense del 1911, l'art. 151 della costituzione salvadoregna del 1886. La Costa Rica ha clausole espresse di apertura all'integrazione centramerica fino alla costituzione del 1847 (art. 24) e poi di nuovo con la costituzione del 1917 (artt. 1 e 3); mancano invece nelle costituzioni del periodo qui preso in considerazione, come anche in quella del 1949, oggi vigente.

⁴¹ Tali clausole costituiscono alcune delle radici (quelle positivizzate) prettamente autoctone da cui prende linfa anche il ciclo (oggi) attuale dell'integrazione centramerica. Ciò allontana la plausibilità della configurazione dell'attuale ciclo d'integrazione centroamericana come mera imitazione del processo CEE/UE; L.P. Castillo Amaya, *Il Centro America come precoce esperienza di integrazione sovranazionale (tra "crittotipi" e "sineddoche" costituzionali)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, 45 ss.

⁴² Ovvio il richiamo all'opera in più volumi e libri diretta da M. Cappelletti, M. Seccombe, J. Weiler: *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Berlin-New York, W. de Gruyter, 1986-1987 (*et in* al saggio introduttivo dei direttori; vol. I, book 1, 3 ss.) e al suo riecheggiare l'Hans Kelsen di *Peace Through Law* (Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1944); richiamo che pare giustificarsi giacché nell'esperienza in analisi si persegue la difficile pacificazione tra stati attraverso la costruzione di un ordinamento unificante in cui centrale è il ruolo affidato al giudice comune.

I cinque piccoli stati, dunque, da un lato provano a darsi regole specifiche di disciplina dei propri rapporti interregionali, volte a raffreddare i continui conflitti locali assorbendoli in un contesto comunitario, e dall'altro si presentano sullo scenario internazionale come portatori di interessi e posizioni comuni. Unitaria è infatti la loro partecipazione sia all'Assemblea iberoamericana di Parigi sia al Congresso panamericano di Rio de Janeiro⁴³, tenutisi entrambi nel 1905⁴⁴.

A inaugurare lo “strumentario” giuridico di questo nuovo ciclo integrazione internazionale è Il *Tratado de paz y arbitraje obligatorio centroamericano* stipulato tra gli stati centroamericani con esclusione del Guatemala nel 1902 (Patto di Corinto). Evidentemente influenzato dalla c.d. Convenzione dell'Aia del 1899, che aveva appena sancito l'istituzione della *Permanent Court of Arbitration* (PCA)⁴⁵, ma anche contando sul profondo substrato comune, esso assegna ruolo centrale a un tribunale di arbitrato, composto da giudici individuati in egual numero da tutti gli stati contraenti, chiamato a risolvere i futuri conflitti intra-regionali (*Tribunal de Árbitros Centroamericano*).

Il sistema di Corinto mostra però, più che un'artificialità⁴⁶, la sua insufficienza dinanzi alla recrudescenza dei conflitti di confine e segnatamente dinanzi alla seconda delle due guerre causate nel 1903 e 1906 dal sostegno militare dato dal Salvador ai tentativi di rivoluzione liberale in Guatemala. Infatti l'arbitrato del Tribunale regionale, proposto da Honduras e Costa Rica, è rifiutato dai belligeranti⁴⁷. E la pace è ristabilita solo per la (*interessata*) mediazione dei Presidenti messicano e statunitense Porfirio Díaz e Theodore Roosevelt⁴⁸, richiesta dal Guatemala, che porta a firmare l'armistizio e convocare a San José di Costa Rica una conferenza di pace *su una nave da guerra americana*: la *Marblehead*. Nonostante il rifiuto di parteciparvi opposto dal Nicaragua

⁴³ ... in preparazione della II Conferenza panamericana dell'anno successivo, che è promossa dagli Stati Uniti determinati a mettere in pratica la risalente dottrina Monroe (temeraria nel 1823) e far valere nel continente un ruolo di preminenza (fondato anche su una pretesa di superiorità, a lungo nettamente venata di razzismo) intervenendo, se del caso, anche militarmente (corollario Roosevelt alla dottrina Monroe, 1904) e quindi ostili verso iniziative d'integrazione che coinvolgono i *solí* stati dell'America iberica, come è l'Assemblea parigina. La prospettiva latinoamericana (e specie quella ispanoamericana) fonda l'interesse all'integrazione sulla comune identità storico-culturale; il panamericanismo sui “comuni” interessi geopolitici.

⁴⁴ E. Solano Muñoz, *La integración regional*, cit., 115-117.

⁴⁵ ... con l'adozione della Convenzione per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali.

⁴⁶ *Highly artificial* è qualificato da M.O. Hudson, *The Central American Court of Justice*, in *Am. J. Int'l L.*, 26, 1932, 760, e l'espressione è spesso ripresa, dando peraltro particolare peso alla questione strettamente giuridica dell'interpretazione e successione degli strumenti pattizi (i trattati). A produrre il fallimento del sistema non sono però né l'artificialità degli strumenti, almeno se intesa come estraneità al contesto, né i problemi tecnici della vigenza o dell'ambito d'applicazione degli stessi.

⁴⁷ ... che peraltro è sì obbligatorio *ex art. 2* del Trattato, ma solo per gli stati contraenti e dunque non per il Guatemala.

⁴⁸ Si sta per aprire il canale transoceanico di Panama e la pacificazione della regione è esigenza assai avvertita innanzitutto dagli Stati Uniti che da tempo lavorano per assumerne il controllo; A. Herrarte, *El federalismo*, cit., 299.

in polemica con l'ingerenza statunitense⁴⁹, la conferenza di San José ha esito incoraggiante⁵⁰: getta infatti basi giuridiche di relazioni politiche, economiche e sociali privilegiate e istituisce un nuovo *Tribunal Central*, le cui funzioni arbitrali sono più chiaramente obbligatorie.

Eppure non passa un anno e la regione è di nuovo in preda ai conflitti armati⁵¹.

Gli Stati Uniti e il Messico intervengono con vigore diplomatico ancora maggiore e convocano, *questa volta a Washington*, gli stati centroamericani per una nuova conferenza di pace. Essa si tiene nel 1907 e pare avere successo pieno. Messe da parte le istanze di creazione di uno stato federale centramericano ancora avanzate dall'Honduras con l'appoggio del Nicaragua⁵², si porta avanti, tentandone una più proficua forgiatura⁵³, la logica della cornice normativa *nuova*: tesa a dare graduale sviluppo e sicurezza alla collaborazione privilegiata tra gli stati della regione. Si stipulano, infatti, un Trattato generale di pace e di amicizia (TPA-1907) e contestualmente ben sei convenzioni attuative⁵⁴ che tracciano le linee di organizzazione – parrebbe troppo parlare di “poteri” anche se “*in nuce*” – attraverso cui far svolgere il processo d'integrazione tra i cinque stati e le loro società⁵⁵.

Tra queste convenzioni vi è quella che istituisce la *Corte Centroamericana de Justicia* (nota come *Corte de Cartago*⁵⁶ anche per distinguerla da quella che diversi anni dopo ne raccoglierà l'eredità): un

⁴⁹ E anche ciò, sebbene abbia retroterra antico (la conquista del Nicaragua da parte dei bucanieri di William Walker sostenuti dagli USA e poi sconfitti solo grazie all'alleanza centroamericana: 1855/57), è conseguenza della contesa sul canale interoceanico. Gli Stati Uniti avevano avanzato un progetto in Nicaragua quando, nel 1880, la costruzione del canale panamense era stata data in concessione a una società francese, ma alla fine del sec. il fallimento di questa aveva dato loro la possibilità di reinserirsi in quell'area e dunque operare una scelta di convenienza tra i due tracciati. Essa cade sull'ipotesi panamense e gli USA suscitano l'indipendenza di Panama (1903) per superare gli ostacoli frapposti dalla Colombia all'apertura del canale sotto il loro controllo. Il Presidente del Nicaragua, il liberale José Santos Zelaya, risponde provando a portare avanti il progetto di canale nicaraguense, con capitali tedeschi e giapponesi, e facendosi “bandiera” del nazionalismo centramericano. Il risultato sarà la sua caduta nel 1909 per via del *golpe* conservatore di Emiliano Chamorro e l'acquisizione da parte degli USA del controllo (sostanziale) sul Nicaragua; C.F.S. Cardoso, *The Liberal Era*, in L. Bethell (ed.), *Central America*, cit., 64-66; M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina*, II, Madrid, Tecnos, 3ª, 2008, 254-255; R. Nocera, *Stati Uniti*, cit., 52-55.

⁵⁰ Al considerare gli sviluppi parrebbe eccessivo definirla «*very successful and resulted*» come fa S. Maldonado Jordison: *The Central American Court of Justice: yesterday, today and tomorrow?*, in *Conn. J. Int'l L.*, 25, 2009, 194.

⁵¹ Uno di essi contrappone, ancora, El Salvador al Guatemala; l'altro il Nicaragua all'Honduras. Quest'ultimo ha a oggetto il controllo dell'area del Río San Juan, che è coinvolta nel progetto nicaraguense di canale transoceanico.

⁵² ... da un lato superate, perché tutti i tentativi federali compiuti nei decenni precedenti erano falliti, e dall'altro premature, perché lo stato (in quel momento) attuale delle relazioni tra i paesi fa ritenere il successo di un nuovo tentativo federale del tutto improbabile.

⁵³ ... e quindi di risolvere i problemi emersi dai fallimenti recenti.

⁵⁴ Esse riguardano: a) la Corte centroamericana di giustizia, su cui oltre nel testo; b) le conferenze centramericane; c) l'*Oficina Internacional Centroamericana* in Guatemala per lo sviluppo di (specifici) interessi comuni; d) l'Istituto pedagogico in Costa Rica, volto a promuovere metodi d'insegnamento atti a diffondere lo spirito centramericano; e) l'estradizione; f) le vie di comunicazione e, in particolare, la ferrovia panamericana.

⁵⁵ Sulla precocità del processo integrazionistico centramericano e sulle sue immediate e costanti difficoltà A.S. Bruno, *Un modello non modello per l'America latina: la “Corte di Cartago”*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, 35 ss., ove sono tracciate talune interessanti linee di retrospettiva storica e d'ideologia costituzionale.

⁵⁶ ... dalla città costaricana dove ha la sua prima sede tra il 1908 e il 1910, quando viene spostata a San José a causa di un terremoto.



tribunale internazionale *permanente* dotato di *competenze* (anche) *obbligatorie, ampie e relevantissime*; incommensurabilmente più penetranti di quelle della PCA⁵⁷. Si tratta di un primato mondiale⁵⁸ rimarcato con orgoglio ancora oggi.

4. Segue: la prima Corte Centroamericana de Justicia, detta di Cartago: l'ardito esperimento di un giudice sia internazionale regionale sia costituzionale interno nello sfavorevole contesto dell'America Centrale dei primi del Novecento

Composta da cinque giudici, uno per paese e tutti necessari ai fini della composizione del collegio⁵⁹, la Corte di Cartago è centrale nel “sistema di Washington” e pertanto è ben più strutturata rispetto agli istituti attraverso cui si vorrebbero far germogliare, *in futuro*⁶⁰, gli altri due elementi fondamentali dell'ordine centroamericano: la conferenza annuale sulle questioni economiche e fiscali, prodromo di un legislativo regionale⁶¹, e l'*Oficina Internacional* con competenza di amministrare gli interessi comuni⁶². Infatti il TPA-1907 già all'art. I la individua come lo strumento di risoluzione di ogni tipo di controversia che dovesse insorgere tra le Repubbliche centroamericane e tale ruolo è interpretato in termini latissimi nella Convenzione (attuativa) che la istituisce e regola (conv. CCJ-1907). La giurisdizione assegnatale si articola in obbligatoria e volontaria, di cui più interessante è la prima⁶³. Quest'ultima, infatti, comprende una giurisdizione di diritto internazionale regionale e una di diritto costituzionale interno ai paesi membri. La prima si allarga oltre le controversie tra gli stati dell'Istmo (*tutte, quale ne sia la causa e la natura*⁶⁴), per estendersi ai ricorsi per violazione del diritto internazionale intentati nei confronti

⁵⁷ Non significativamente mutate nel testo del 1907 della Convenzione dell'Aia per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, ove la giurisdizione della PCA resta esclusivamente volontaria.

⁵⁸ ... e anche un esperimento assai coraggioso, tanto che nel 1917 la *World Peace Foundation* definisce la CCJ il più sorprendente organo giudiziario del mondo; J.A. Giammattei Avilés, *La Corte Centroamericana de Justicia como tribunal constitucional de la Comunidad centroamericana*, in *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2003, 513-514; S. Bruno, *Un modello-non modello*, cit., 38.

⁵⁹ La nomina spetta al legislativo degli stati e i requisiti sono quelli che gli ordinamenti interni sanciscono per i componenti delle rispettive magistrature superiori a cui si aggiunge quello della riconosciuta capacità morale e professionale. La durata della carica è fissata in cinque anni. Oltre i titolari ogni paese nomina due supplenti; artt. VI e VII della Convenzione istitutiva della Corte.

⁶⁰ Un futuro assai più ampio rispetto alla durata degli atti pattizi, fissata in dieci anni dallo scambio delle ratifiche; art. XIX TPA-1907.

⁶¹ ... e probabilmente assai meno di questo; del resto di tali conferenze se ne terranno in realtà solo sei tra il 1909 e il 1914.

⁶² ... ma che finirà per vegetare come organo burocratico privo di rilievo; A. Herrarte, *El federalismo en Centroamérica*, cit., 302-303.

⁶³ Meno peculiare, anche se in quel momento comunque avanzata, è infatti la giurisdizione volontaria che, appunto, si radica nel caso concreto per sottoscrizione di una convenzione *ad hoc* e attiene alle controversie di diritto privato tra uno stato membro e un cittadino di altro stato membro e alle controversie tra uno stato membro e uno stato terzo; artt. III e IV Convenzioni istitutiva *Corte Centroamericana de Justicia* (conv. CCJ-1907).

⁶⁴ Già previste dall'art. I TPA-1907 che l'art. I conv. CCJ-1907 riprende quasi pedissequamente, ma aggiungendo la pregiudiziale diplomatica, per cui si può adire la Corte solo dopo aver esperito infruttuosamente i tentativi di mediazione delle “cancellerie”. In ciò, tuttavia, si annida il rischio di ricondurre il giudizio a una specie di ulteriore istanza di negoziazione volta ad accertare, più che posizioni giuridiche, posizioni di fatto (le condizioni di forza) e a ratificarle.

di uno stato membro da cittadini di altro stato membro anche se da quest'ultimo non sostenuti⁶⁵. La seconda riguarda le controversie tra i poteri interni di uno stato membro e sul mancato rispetto delle sentenze giudiziali e delle risoluzioni del legislativo statali⁶⁶; dunque nel esercizio di essa i giudici di Cartago hanno a parametro il diritto pubblico interno⁶⁷. Si tratta di un'originalità assoluta (invero anche tuttora⁶⁸), il cui fondamento o almeno giustificazione risiede nell'aver qualificato come minaccia alla pace della regione «ogni atto o comportamento» tendente ad alterare l'ordine costituzionale di uno stato contraente (art. II TPA-1907). Una formula, questa, che comprende non solo le ingerenze di altri stati, e *in primis* di quelli centroamericani⁶⁹, ma anche i golpe tutti interni a uno stato, tra i quali la retrospettiva anche a breve termine dimostra che diffusi e pericolosi sono quelli connessi al debordare di un potere dai propri confini costituzionali e in particolare al debordare dell'esecutivo⁷⁰.

La centralità nel disegno normativo ha inizialmente riscontro nella pratica, giacché i giudici di Cartago sembrano poter effettivamente rappresentare «*la conciencia nacional de Centro América*»⁷¹ quando nel 1908 riescono a risolvere una controversia insorta a causa del supporto dato dal Guatemala e dal Salvador a un movimento rivoluzionario in Honduras. Tuttavia dopo otto anni e otto casi affrontati, quasi sempre senza costrutto⁷², la Corte è investita di due controversie che, di fatto, ne decreteranno la fine. Esse sono entrambe originate dal Trattato Bryan-Chamorro del 1914/1916⁷³ con cui gli USA si erano assicurati dal Nicaragua⁷⁴ il controllo su ampi ambiti

⁶⁵ Art. II conv. CCJ-1907; in questo caso pregiudiziale è l'esaurimento dei rimedi giurisdizionali di diritto interno o la denegata giustizia.

⁶⁶ Art. annesso (*optional clause*) conv. CCJ-1907, su cui la Costa Rica fa *opting out*.

⁶⁷ Art. 4 del regolamento adottato dalla stessa Corte il 2.12.1911 sulla base della delega normativa attribuitale dall'art. XXVI conv. CCJ-1907.

⁶⁸ Ne è dotata anche la CCJ attuale, con la sola esclusione del controllo sull'applicazione della legge.

⁶⁹ Peraltro contrastata per via delle espresse previsioni sugli immigrati rivoluzionari in altro stato di cui agli artt. XIII e XIV TPA-1907; del resto si sta agendo in riparazione di una grave crisi causata dall'ingerenza del Salvador nell'ordine del Guatemala che ha avuto proprio le modalità del sostegno alle azioni rivoluzionarie di guatemaltechi rifugiatisi nei propri confini.

⁷⁰ Ciò è connesso al radicarsi dell'idea che sia necessario promuovere e rispettare il principio minimo del governo legittimo: da un lato frutto di libere elezioni e dall'altro rispettoso delle libertà; principio fissato dagli USA (nella loro pretesa superiorità) come condizione di "concessione" del proprio riconoscimento agli stati latinoamericani: c.d. dottrina Tobar; S. Bruno, *Un modello-non modello*, cit., 36-37, 40, ove ciò è qualificato come una sorta di «standard costituzionale comune *ante litteram*».

⁷¹ Così la definisce l'art. XIII conv. CCJ-1907.

⁷² Per la ricostruzione di tali casi (nonché di quelli riguardanti il Trattato Bryan-Chamorro, su cui oltre nel testo) M.O. Hudson, *The Central American Court of Justice*, cit., 768 ss.; i sette che seguono quello già cit. nel testo riguardano: a) cinque volte controversie intentate da privati nei confronti di uno stato membro, risolte tutte in termini di inammissibilità tranne una giudicata infondata; b) due volte rivoluzioni in Nicaragua (quelle del 1910 e del 1912), che in entrambi i casi la Corte prova a risolvere istituendo una commissione di mediazione (*ex art. XX conv. CCJ-1907*) ma, nonostante il sostegno del segretario di stato USA, si trova dinanzi a rifiuti recisi di collaborazione e deve prenderne atto.

⁷³ Il Trattato è del 1914, ma nel 1916 gli USA impongono l'aggiunta di una clausola che li autorizza all'intervento militare nei casi in cui, unilateralmente, lo valutino necessario per preservare l'ordine costituzionale nicaraguense. Essa riproduce il c.d. emendamento Platt, adottato dal Congresso USA nel 1901 per disciplinare le relazioni con Cuba, divenuta, dalla fine della sua II guerra

spaziali (terraferma, isole, acque interne e mare territoriale)⁷⁵, in lesione dei diritti territoriali e della sicurezza sia della Costa Rica sia del Salvador. A tutela di tali diritti i due stati adiscono la Corte di Cartago che, superate le obiezioni volte a disconoscere la giurisdizione opposte dal Nicaragua (ovviamente col sostegno degli USA), si pronuncia, a maggioranza⁷⁶, in favore dei ricorrenti. Le due sentenze⁷⁷, sebbene correttamente non annullino né dichiarino la nullità del Trattato, costano alla Corte la freddezza degli USA che finirà per esserle fatale. La conv. CCJ-1907 ha infatti durata decennale⁷⁸ e alla sua scadenza naturale il tentativo fatto da Costa Rica, Honduras e El Salvador di rinnovarla, privo del sostegno statunitense⁷⁹, si infrange contro il disinteresse degli altri stati membri⁸⁰.

Il precoce e originale (anche nel tempo) esperimento centramericano di ordinamento internazionale a integrazione progressiva dotato però sin da subito di elementi da stato federale (e invero anche assai più centralistici) viene sostanzialmente archiviato *con* la fine della Corte⁸¹. Ma i pur gravi difetti di questa, nella disciplina e nel funzionamento⁸², possono contribuire a spiegarne il perché solo in parte. Preponderanti risultano le ragioni di contesto. Sono infatti la debolezza dei sistemi costituzionali interni, la fragilità delle relazioni internazionali centroamericane e la sproporzione e spesso la subordinazione nei rapporti (troppo fitti) con gli interessati USA a

d'indipendenza (1898), formalmente indipendente ma in sostanza un protettorato statunitense (peraltro militarmente occupato fino al 1902).

⁷⁴ Dal 1912 sotto il loro controllo (anche) militare per la presenza di truppe inviate su richieste dal governo conservatore nicaraguense.

⁷⁵ Con questo Trattato «*la soberanía de Nicaragua pasa[...] ser una simple ficción, debido a que el gobierno de los Estados Unidos se reserva[...] el derecho de construir el canal interoceánico [Río San Juan /Lago Nicaragua] con ejercicio de soberanía en las áreas accesibles al mismo*» (M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos*, cit., 254), ma anche il diritto di non costruirlo affatto (come in effetti accadrà), di modo da preservare l'investimento già realizzato col canale transoceanico di Panama. Alla protezione di questo sono del resto espressamente finalizzate altre cessioni di diritti territoriali nicaraguensi stabilite col Trattato, il che mostra forse ancor chiaramente i veri intenti; M.O. Hudson, *The Central American Court*, cit., 777-778.

⁷⁶ *Dissenting opinion* è formulata in entrambi i casi dal giudice nicaraguense Daniel Gutiérrez Navas, il quale però avrebbe potuto far mancare il quorum e dunque impedire la decisione.

⁷⁷ Quella sul caso Costa Rica v. Nicaragua è del 30 settembre 1916, quella sul caso El Salvador v. Nicaragua è del 9 marzo 1917. Entrambe sono semplicemente rifiutate dal Nicaragua; M.O. Hudson, *The Central American Court*, cit., 773-777.

⁷⁸ Art. XVII conv. CCJ-1907.

⁷⁹ ... che obiettano di non voler trattare col dittatore costaricano Federico A. Tinoco Granados; M.O. Hudson, *The Central American Court*, cit., 782.

⁸⁰ ... l'Honduras l'aveva formalmente espresso, ma era chiaro anche per il Guatemala, controllato da molti anni (e anche per via di varie elezioni truccate) da Manuel José Estrada Cabrera, il Presidente legato alla United Fruit Company e quindi agli USA; M.O. Hudson, *The Central American Court of Justice*, 781-782; S. Maldonado Jordison, *The Central American Court*, cit., 203, nt. 89.

⁸¹ Della assoluta debolezza degli altri istituti e del loro venir meno precocemente si è già detto e pertanto si può ben dire, con A. Herrarte, che la Corte aveva finito per essere l'unica struttura regionale; *El federalismo*, cit., 303.

⁸² Individuati da S. Maldonado Jordison in ampie categorie (che in occasione di una più puntuale riflessione storica potrebbero peraltro meritare qualche riflessione e taluni distinguo): insufficiente indipendenza dei giudici e neutralità del giudizio; eccessiva larghezza di competenze o nelle modalità d'accesso; inadeguatezza e incompletezza della disciplina processuale; v. *The Central American Court*, cit., 204.

rendere semplicemente impossibile applicare adeguatamente i patti di Washington e tanto più realizzarne lo spirito. Del resto, un'idea raccolta in un testo normativo (anche avanzata, brillante e sentita) qualora sia totalmente scollata dalla realtà assai difficilmente può “fare diritto” e comunque non può farlo a lungo⁸³.

5. Dal fallimento alle riemersioni periodiche ma sporadiche e inconsistenti. Il *terzo ciclo*, o “dell'internazionalismo da contagio”, nel secondo dopoguerra e la sua rapida chiusura per effetto della guerra fredda: ODECA e MCCA.

Il fallimento anche di questo innovativo (nelle modalità) e più strutturato (almeno in astratto) tentativo d'integrazione degli stati dell'America Centrale non può certo rendere superate né le aspirazioni né, *a fortiori*, la necessità a esso sottese. E dunque già negli anni appena successivi si registrano altre iniziative che però risultano prive di costrutto⁸⁴ e anzi, nel fallire totalmente, danno avvio al più lungo e profondo declino della prospettiva integrazionistica⁸⁵, che si radica col diffondersi di governi sostanzialmente *de facto*⁸⁶ e repressivi in tutta la regione, tranne la Costa Rica⁸⁷.

È il clima generale del secondo dopoguerra che fa tornare i paesi centramericani alla democrazia a dare impulso a nuovi tentativi. Il plurale – tentativi, appunto – sottolinea che l'integrazione

⁸³ Ovvio è il riferimento al nominalismo della teoria ontologica della costituzione di K. Loewenstein, *Political Power and the Government Process*, Chicago-London, Phoenix Books, University of Chicago Press, 1965, 2^a ed., 149, ove peraltro si sottolinea il ruolo da “motore del cambiamento” che ha il diritto (e in particolare la costituzione), ruolo, tuttavia, che per essere efficacemente svolto necessita di adeguate condizioni di contesto.

⁸⁴ Col centenario dell'indipendenza torna in voga il progetto dello stato federale, anche perché in Guatemala il partito unionista ha disarcionato il Presidente Estrada Cabrera dopo un ventennio e preso il potere. Nel gennaio 1921 un accordo di unione è stipulato tra i paesi centramericani con esclusione del Nicaragua, ancora in conflitto con i vicini sugli effetti del Trattato Bryan-Chamorro (Patto di San José), e in settembre un'articolata costituzione fa nascere la *República de Centroamérica* (solo tra Guatemala, El Salvador e Honduras, aperta, però, alla adesione di Nicaragua e Costa Rica: art. 2 cost.), ma in pochi mesi la federazione si dissolve, travolta da un nuovo golpe in Guatemala. Nel 1923 si ha la II conferenza a Washington che, superate le residue istanze federali di Honduras e El Salvador, porta alla stipula di un altro Trattato generale di pace e di amicizia e varie convenzioni attuative, tra le quali quella d'istituzione del *Tribunal Centroamericano*: una mera corte arbitrale internazionale non permanente che non sarà in grado di operare. Anche nel progetto né questo Tribunale né l'intero sistema sono paragonabili a quelli del 190, anzi non ne sono neanche l'ombra; A. Herrarte, *El federalismo*, cit., 307, ma v. 304-307 e, spec. sul Tribunale, S. Maldonado Jordison, *The Central American Court*, cit., 205-207.

⁸⁵ A. Herrarte, *El federalismo*, cit., 307.

⁸⁶ Invero quasi sempre utilizzano le elezioni, ma esse sono mero rito cofirmatario del potere, non strumento di selezione popolare dei rappresentanti; E. Torres Rivas, *Crisis and conflict, 1930 to the present*, in L. Bethell (ed.), *Central America since Independence*, cit., 80.

⁸⁷ Qui le tradizionali classi dominanti conservano negli anni Trenta potere pieno ma tollerante verso le opposizioni. Un tentativo di *golpe*, nel rivelare la crisi dell'oligarchia, avvia il sistema politico verso un governo di riforma socio-economica, che si installa con l'elezione a Presidente del repubblicano Raphael A. Calderón Guardia (1940) e prosegue sotto la presidenza di Teodoro Picado Michalski (1944/48). Nel 1948 il mancato successo elettorale del tentativo di Calderón Guardia di riconquistare la presidenza, conservandola ai repubblicani, fa sprofondare il paese nella guerra civile. Essa tuttavia si risolve in pochi mesi con l'esilio di Calderón Guardia e la fondazione della II Repubblica, che, smilitarizzata, fa della Costa Rica l'unica democrazia stabile della regione; A. Herrarte, *El federalismo*, cit., 307; E. Torres Rivas, *Crisis and conflict*, cit., 80, 82-84.

centramericana viene perseguita sia sul versante istituzionale sia quello economico, ma per vie separate.

Nel 1951 la Carta di San Salvador istituisce tra i cinque stati della regione l'*Organización de los Estados Centro Americanos* (ODECA), a cui la *Nueva Carta* del 1962 dà profondo riassetto⁸⁸. Si tratta di un'organizzazione internazionale regionale espressione del modello ONU e strutturata mutuando le forme dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)⁸⁹ perché poco impegnative sul piano degli obiettivi. E dunque è del tutto lontana rispetto alle antiche istanze di unione politico-costituzionale, riproposte anche in quell'occasione ma debolmente dalla delegazione nicaraguense. L'obiettivo di una qualche forma d'integrazione politica resta però sullo sfondo e la riforma del 1962 lo richiama più visibilmente, anche se come prospettiva di lungo termine abbozzata solo in modo assai generico e che, pertanto, non ha risvolti nel quadro istituzionale⁹⁰. Paradigmatica è la *Corte de Justicia Centroamericana* che, allontanandosi dai precedenti, è configurata dalla *Nueva Carta* come conferenza dei Presidenti delle Corti Supreme statali da riunire come tribunale arbitrale *ad hoc* (artt. 14-16) e che in concreto mai opererà come istanza giurisdizionale⁹¹. Nel 1960 a Managua si stipula invece un trattato generale d'integrazione economica che, sotto l'egida della CEPAL⁹² e l'evidente influenza europea, istituisce il *Mercado Común Centro Americano* (MCCA) sostenuto, peraltro, dal *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE)⁹³. Le due vie d'integrazione – quella *istituzionale* e quella *economica* – sono sì tracciate e saranno (in modo insufficiente) percorse separatamente, ma la consapevolezza della loro confluenza prospettica e “a monte” della loro stretta correlazione sostanziale non è assente. Essa anzi emerge bene nell'art. 1 della *Nueva Carta* che individua i cinque stati centramericani come «una comunidad económico-política» – quindi già esistente – «que aspira a la integración» – ovviamente al suo

⁸⁸ Essa è adottata col Trattato di Panama.

⁸⁹ ... nata dalla IX Conferenza panamericana tenutasi a Bogotà nel 1948.

⁹⁰ Per l'individuazione di questa esperienza come “spartiacque”, giacché dall'integrazione costituzionale fino ad allora perseguita si passa a quella internazionale, L.P. Castillo Amaya, *Il Centro America*, cit., 51.

⁹¹ E.N. Ulate Chacón, *El sistema jurisdiccional Centroamericano*, in E.N. Ulate Chacón, A. Salazar Rodríguez (comps.), *Tribunales internacionales, mecanismos de solución de controversias y justicia transnacional. Estudios de derecho comparado “del principio de Justicia Universal a la Justicia Transnacional”*, San José C.R., Isolma, 2012, 304.

⁹² *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (una delle cinque commissioni economiche regionali create dal Consiglio economico sociale ONU nel 1948) che in questa direzione si era mossa già dal 1951, promuovendo un accordo tra i cinque paesi della regione per la formazione di un Comitato di cooperazione economica. Fissandosi nel 1952 l'obiettivo di promuovere un'integrazione progressiva ma graduale, esso realizza fino al 1960 taluni risultati pratici significativi, tra i quali il rafforzamento dell'infrastruttura stradale regionale e la stipula di accordi bilaterali di libero commercio che sfociano, nel 1958, nella stipula a Tegucigalpa del *Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana*, base di partenza del Trattato di Managua.

⁹³ L'istituzione e la disciplina del *Banco* sono sanciti per via di specifico *Convenio constitutivo* sottoscritto nello stesso luogo e lo stesso giorno del *Tratado General de Integración Económica*. Managua 13.12.1960.



rafforzamento⁹⁴ – e l’ODECA come strumento per raggiungerla, giacché «*con tal propósito se ha constituido*»⁹⁵. Invero l’ODECA è *uno* degli strumenti: quello volto a tracciare il cammino verso l’integrazione politica passando per l’integrazione istituzionale. Mentre per rafforzare l’integrazione economica (che è parte primaria di quella politica⁹⁶) se n’è forgiato un altro, specifico: il MCCA. I due strumenti dunque sono orientati al medesimo obiettivo finale.

Comunque sia anche questi tentativi d’integrazione attraverso organizzazioni internazionali restano progetti interessanti ma che danno risultati concreti da giudicare relativi, anche rispetto all’obiettivo immediato di mera cooperazione. E causa prima di ciò è la recrudescenza delle violenze, interne (agli stati) e regionali (tra essi). Prodotta da una crescita economica brillante⁹⁷ ma che allarga le diseguaglianze e inasprisce i conflitti sociali⁹⁸ e alimentata dalle pressanti ingerenze USA, risvolto locale della guerra “fredda”⁹⁹, essa sfocia nell’ondata di “*démocraties de façade*” che lascia sostanzialmente indenne solo la Costa Rica¹⁰⁰; sono regimi sostanzialmente militari duramente repressivi all’interno e spesso aggressivi nei confronti dei vicini¹⁰¹.

6. Da Contadora a Esquipulas: pacificazione della regione centroamericana e albori del quarto ciclo d’integrazione, quello in corso

Il progetto di una cooperazione regionale strutturata e orientata all’integrazione può essere rilanciato solo nella seconda metà degli anni Ottanta, quando gli sforzi internazionali per promuovere la pacificazione e stabilizzazione durevole della regione iniziano ad avere successo. Il riferimento è innanzitutto al c.d. Gruppo di Contadora (dall’isola panamense dove, all’inizio del 1983, Colombia, Messico, Panama e Venezuela si riuniscono e delineano una proposta ai paesi centramerici per aiutarli a tracciare la rotta di superamento dei problemi della regione) e alla sua

⁹⁴ Non può che essere così, in quanto l’essere comunità e quindi l’avere già un certo grado di integrazione è il dato di partenza.

⁹⁵ L’art. 1 è totalmente riformulato rispetto al testo originario del 1951, in cui l’ODECA è presentato già come strumento ma del rafforzamento di assai più generici “vincoli che uniscono” i paesi centramerici.

⁹⁶ E peraltro a ciò è in definitiva destinata; A. Herrarte, *El federalismo*, cit., 318.

⁹⁷ ... che si ha come risvolto locale della rinascita economica del secondo dopoguerra tanto importante da fare definire gli anni dal 1950 al 1960 *the golden decade* dell’economia centroamericana; E. Torres Rivas, *Crisis and conflict*, cit., 88 ss, qui 96.

⁹⁸ E. Torres Rivas, *Crisis and conflict*, cit., 100.

⁹⁹ L’amministrazione Kennedy, preoccupata di un contagio cubano, nel 1961 lancia “l’alleanza per il progresso” che porta, insieme agli aiuti economici, il sostegno degli USA alle misure politico-militari di sicurezza nazionale dei paesi centroamericani; sono così introdotti i concetti/strumenti strategici di “*internal enemy*” e “*counter-insurgent*”; E. Torres Rivas, *Crisis and conflict*, cit., 101; L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, CEDAM, 2003, 700.

¹⁰⁰ La svolta autoritaria degli anni Sessanta e Settanta è sì frutto (anche) dell’alleanza per il progresso, ma frutto «indesiderato e imprevisto» e che anzi assume il carattere di «dimostrazione inequivocabile del suo fallimento politico»; R. Nocera, *Stati Uniti e America latina*, cit., 160-162.

¹⁰¹ Emblematica è la guerra-lampo, dalle cause oscure, che scoppia tra Honduras e El Salvador nel 1969 e porta alla rottura delle relazioni diplomatiche e ovviamente della cooperazione economica, con gravi risvolti per entrambi i paesi; E. Torres Rivas, *Crisis and conflict*, cit., 104.

evoluzione nel c.d. Gruppo degli Otto (formatosi, a partire dall'agosto del 1985, a seguito della risposta positiva data congiuntamente da Argentina, Brasile, Perù e Uruguay alla richiesta di appoggio fatta ai paesi latinoamericani dal Gruppo di Contadora)¹⁰². Ma sicuro rilievo ha anche il sostegno della CEE che si manifesta nella "Dichiarazione dei Dieci sull'America Centrale" resa durante il Consiglio europeo di Stoccarda del 1983 e nella conseguente Conferenza ministeriale di San José di Costa Rica del 1984, in cui i problemi della regione sono discussi dai ministri degli esteri CEE, spagnolo e portoghese con quelli dei paesi centroamericani e del Gruppo di Contadora. E ovviamente sono i rappresentanti europei a rimarcare con vigore che «*[u]na manera eficaz de contribuir a la reducción de las tensiones políticas en Centroamérica sería el apoyo a las acciones tendientes a preservar el grado de interdependencia económica existente entre los países de la región*»¹⁰³. Gli impegni di cooperazione assunti implicano l'intensificazione dei rapporti tra CEE e paesi centroamericani che passa anche per una sorta di istituzionalizzazione delle relazioni, in conferenze ministeriali e tecniche periodiche¹⁰⁴.

Interventi e impegni così importanti dal punto di vista geopolitico ed economico stentano però a produrre risultati concreti. E ciò, più che per la pur evidente distanza tra i protagonisti (stati centramericani e loro fazioni interne), per l'ambiguità dell'amministrazione Reagan, che formalmente apprezza e condivide le iniziative multilaterali di promozione della pacificazione (non potendo far altrimenti), ma nella sostanza le osteggia¹⁰⁵, perché è ferma nella propria strategia di sostegno militare agli stati "amici" e alle operazioni contro-rivoluzionarie¹⁰⁶. Non è quindi un caso che i successi inizino ad arrivare proprio quando quella strategia perde il sostegno interno¹⁰⁷. Infatti, su iniziativa e per il continuo impegno del Presidente della Costa Rica Oscar

¹⁰² A. Sule Candia, [*El Grupo de Contadora como elemento para la preservación de la paz en América Latina y el Caribe*](#), in *Congreso Internacional sobre la paz*, II, México, UNAM, 1987, 871 ss.

¹⁰³ CE, *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José (1984-2002)*, ed. resp. A. Standley, San José C.R., Oficina de la Delegación de Comisión Europea en Costa Rica, 2003, 11.

¹⁰⁴ CE, *Las Conferencias Ministeriales*, cit., 10, ove anche la ricostruzione di tali successivi incontri.

¹⁰⁵ ... anche facendo pressioni sugli alleati europei e latinoamericani; R. Nocera, *Stati Uniti e America latina*, cit., 188; S. Maldonado Jordison, *The Central American Court*, cit., 212.

¹⁰⁶ Non vale qui ricostruire né, in generale, la "Iniziativa del bacino dei Caraibi" (evocativamente definito da Reagan "terza frontiera") varata nel 1981, né la vicenda specifica della formazione e del sostegno USA a gruppi "contro-guerriglieri" locali, i *contras*, e dell'uso sin dal 1982 dell'Honduras come base d'addestramento e per le operazioni controrivoluzionarie nei vari stati centroamericani: segnatamente contro il regime sandinista del Nicaragua e contro la guerriglia del Frente Farabundo Martí (FFM) in Salvador; R. Nocera, *Stati Uniti e America latina*, cit., 179-182, 186 ss.

¹⁰⁷ Il riferimento è allo scoppio, nell'ottobre 1986, dello scandalo Iran-*contras*, per l'emersione di risvolti gravemente illegali nell'operazione segreta di finanziamento delle attività controrivoluzionarie che il colonnello Oliver North aveva realizzato a partire dal 1984 su incarico del Presidente; dalle indagini del Congresso, esso risulterà, però, assegnato in termini solo generali; R. Nocera, *Stati Uniti e America latina*, cit., 189.



Arias Sánchez¹⁰⁸, nel maggio 1986 i cinque paesi centroamericani si incontrano in Guatemala, a Esquipulas, e iniziano un percorso che li porta in un anno ad assumere impegni assai concreti sia per la pacificazione nelle relazioni reciproche sia per la riconciliazione nazionale e la democratizzazione di ognuno di essi sia, per quanto qui di diretto interesse, per il rilancio del processo di integrazione regionale¹⁰⁹.

7. PARLACEN, SICA, nuova *Corte Centroamericana de Justicia* (di Managua) e il metodo del *pick & choose* incondizionato.

È già con gli accordi di Esquipulas che gli stati della regione si danno l'obiettivo di istituire un Parlamento centroamericano (PARLACEN), eletto a suffragio universale e diretto¹¹⁰, che a un tempo sia « *n a que aspira[n] rica*»¹¹¹, ma anche strumento di dialogo e sviluppo *in comune* della democrazia. E in pochi mesi sottoscrivono il Trattato che lo istituisce e lo regola in dettaglio, facendone però *inevitabilmente* (se si considera il momento) un'istituzione *assai debole*. La solenne inaugurazione nella sua sede di Città del Guatemala deve però attendere qualche tempo, fino all'ottobre del 1991, perché occorre affrontare problemi significativi, tra i quali la mancata ratifica del Trattato da parte della Costa Rica: una scelta che riverbera i suoi effetti ancora oggi¹¹².

Sempre nel 1991, ma in dicembre, i cinque stati della regione rilanciano, ora insieme a Panama, la propria integrazione in modo più specifico, dando vita al *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA). E lo fanno stipulando a Tegucigalpa solo un Protocollo di “riscrittura” della Carta 1962 dell'ODECA¹¹³ che, però, costituisce «*el marco jurídico y [in senso lato] constitucional del nuevo Sistema*

¹⁰⁸ ... riconosciuto con il conferimento nel 1987 del premio Nobel per la pace.

¹⁰⁹ Il riferimento è ai c.d. Accordi di Esquipulas I e II. Il primo, come detto, è preso in quella città a maggio 1986 e ha come immediato risvolto la sottoscrizione da parte di tutti i paesi centramericani del c.d. *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*, un trattato di pace promosso ed elaborato dal Gruppo di Contadora che a fine del 1984 sembrava potersi avviare verso la condivisione dei paesi centramericani ma era stato bloccato dagli USA e riaperto alla più ampia negoziazione (M. Ojeda Gómez, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007, 68). Il secondo raggiunto nell'agosto 1987 (in realtà a Città del Guatemala) detta il *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica* (questo è il titolo dato all'Accordo).

¹¹⁰ Così punto 3 dell'Accordo di Esquipulas I.

¹¹¹ Così nel Preambolo dell'Accordo di Esquipulas II.

¹¹² Infatti la Costa Rica non partecipa al PARLACEN e che ciò costituisca un sentito problema è dimostrato dall'espresa apertura alla sua adesione – che invero pare più un “invito” – contenuta nel Protocollo del 2008 con cui il Trattato istitutivo è stato riscritto (art. 32). “Invito” a partecipare, ma con statuto speciale, è formulato anche nei confronti del Belize (art. 31). Gli stati attualmente membri *pleno iure* sono: sin dall'inizio El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua, dal 1994 Panama (con talune vicissitudini tra il 2009 e il 2012) e dal 2004 la Rep. Dominicana.

¹¹³ ... l'organizzazione nata tra il 1951 e il 1962 non più vitale, ma che invero ha fallito i propri obiettivi per le insormontabili difficoltà contro cui si è scontrata nel corso degli anni Sessanta.

[...], *el Tratado constitutivo u originario que consagra la Comunidad de Estados centroamericanos*»¹¹⁴. Quella forma – appunto del Protocollo – un po’ strana rispetto al contenuto sembra scelta per accreditare il tentativo nuovo nella stratificazione del progetto integrazionistico, ossia nel fondamento risalente e nell’unitarietà del processo.

Il progetto è ambizioso¹¹⁵: si dà vita a quello che la nuova *Corte Centroamericana de Justicia* – sancita dal Protocollo di Tegucigalpa e nota come Corte di Managua¹¹⁶ (qui anche CCJ) – qualificherà come processo *politico* d’integrazione, prima che cornice istituzionale generale¹¹⁷, tendente a costruire, *per via progressiva*¹¹⁸, un’area di pace, libertà, democrazia e sviluppo (art. 3 Prot. Tegucigalpa). Principio strutturante di tale processo è la sua apertura non solo *in senso soggettivo* (o geografico), ossia con riferimento all’invito all’adesione *pleno iure* del Belize (l’unico paese della regione geografica che non è parte del Trattato al momento della stipula)¹¹⁹ e agli accordi di associazione con paesi terzi¹²⁰, ma pure – ed è qui la particolarità – *in senso oggettivo*. Ogni stato membro, infatti, può decidere per quali materie e addirittura attraverso quali strumenti istituzionali partecipare al processo integrazionistico. È questo il c.d. metodo del *pick & choose* che, pensato per dare al sistema pluralismo dinamico, produce invero una complessità che si dipana in modo “sfilacciato”¹²¹.

¹¹⁴ E. Ulate Chacón, *El Protocolo de Tegucigalpa y la Jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia*, in *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, 2.2, 2008, 25, consultabile in <http://www.urjc.es/ccib>. A qualificare il Protocollo di Tegucigalpa come *Constitución Regional*, in quanto vertice del sistema delle fonti di un ordinamento giuridico distinto («proprio») e integrato con quello degli stati, è anche la CCJ; VI *considerando* (d’ora in poi *cons.*) del parere 98 del 23.9.2009, *Expediente* (d’ora in poi *Exp.*) 98-06-14-08-2009, ma già III *cons.* del parere 3 del 24.5.1995, *Exp.* 3-03-04-1995. Critiche all’evocazione del carattere costituzionale sono in I. Ingravallo, *La Corte Centroamericana de Justicia*, in P. Pennetta (cur.), *L’evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, Bari, Cacucci, 2010, 183, ove si stigmatizza l’eccesso d’enfasi dato il grado (limitato) d’integrazione effettivamente conseguito.

¹¹⁵ I. Ingravallo, *La Corte*, cit., 181.

¹¹⁶ ... dal nome dalla capitale nicaraguense dove ha sede.

¹¹⁷ Così nel I *cons.* del parere 30 del 13.3.2002 (*Exp.* 30-10-18-07-2000).

¹¹⁸ Il principio della progressività è esplicitamente sancito per l’integrazione economica (*uno degli ambiti* d’integrazione ma, nella prospettiva funzionalistica tratta dall’Europa, l’ambito naturalmente *trainante*) dall’art. 4, lett. e), Prot. Tegucigalpa, tuttavia la CCJ lo qualifica principio generale del SICA; parere 98 del 2009, cit., *cons.* VI. Il processo d’integrazione centramerica sembra quindi seguire la strategia incrementale ideata da Jean Monnet, in cui centrale è l’elemento economico non solo nella prospettiva liberale della concorrenza ma anche in quella sociale dell’eguaglianza che si esprime nel principio, presente sin dalle origini nel sistema europeo, della coesione economica, sociale e territoriale; P. Logroschino, *Governare le differenze*, Bari, Cacucci, 2008. Tale principio è espresso nel cit. art. 4, lett. e) come sostegno al «*desarrollo regional armónico y equilibrado*».

¹¹⁹ ... che effettivamente ha aderito; cfr. art. 36, § 5, Prot. Tegucigalpa.

¹²⁰ *Ex art.* 31, § 1, Prot. Tegucigalpa. Invero l’unico paese associato è stato la Rep. Dominicana dal settembre 2004 (per l’entrata in vigore dell’accordo di associazione del dicembre 2003) al giugno 2013 (quando ha acquisito lo *status* di paese membro *pleno iure*). Diciotto sono invece i paesi osservatori *ex art.* 17 Prot. Tegucigalpa: otto americani, detti *Observadores Regionales*, e dieci *Extrarregionales*, tra i quali vi è anche l’Italia.

¹²¹ Di pragmatismo esasperato e accentuata frammentazione sia *ratione materiae* sia *ratione personae* che determinano un articolato (e spesso confuso) quadro pluri-sistemico parla P. Pennetta, *Integrazione europea e integrazioni latino-americane e caraibiche: modelli e rapporti*, Bari, Cacucci, 2009, 129.

Quanto all'aspetto "oggettivo-istituzionale" occorre rimarcare che il *pick & choose* opera persino con riferimento alla partecipazione alle istituzioni che, *ex art.* 12 Prot. Tegucigalpa, costituiscono gli organi fondamentali del soggetto giuridico SICA¹²² e i «"representantes" del processo di integrazione»¹²³; ciò con l'effetto di «disarticola[re] la *Integrationverantwortung* del sistema»¹²⁴. Il riferimento è, in particolare, all'allora già istituito e (da poco) operante PARLACEN, l'organo eletto a suffragio universale e diretto con funzioni «*de Planteamiento, Análisis y Recomendación*»¹²⁵, e alla (in quel momento ancora da re-istituire e regolare¹²⁶) CCJ, l'organo di giurisdizione "custode" dell'ordinamento comunitario centramericano¹²⁷.

L'effetto che ciò produce in concreto è l'eccesso di *opting out* e l'instabilità nella composizione. Così uno dei paesi partecipi sin dalle più antiche origini al processo d'integrazione, la Costa Rica, sigla i Trattati PARLACEN¹²⁸ e CCJ ma non li ratifica e tuttora è estraneo a entrambi; un altro di essi, il Guatemala, ratifica lo Statuto-CCJ solo nel 2007; un altro ancora, l'Honduras, si autosospende dallo Statuto-CCJ dal 2004 al 2006. Dei paesi che invece solo nel ciclo in corso hanno avviato la partecipazione al processo integrazionistico divenendone tutti, nel tempo, componenti *pleno iure* – Panama, Belize e Rep. Dominicana¹²⁹ – nessuno è parte della CCJ; mentre Panama e Rep. Dominicana sono membri del PARLACEN¹³⁰.

Sempre in ordine all'assetto istituzionale, vale notare che del *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE), l'istituzione di sostegno economico all'integrazione centramericana¹³¹, sono

¹²² CCJ nel parere 30 del 2002, cit., *cons.* IV-V. Per il SICA non è chiara la distinzione tra organi e istituzioni; i due termini sono infatti spesso usati in modo promiscuo, o meglio sempre sono qualificati organi quelli che nel Prot. Tegucigalpa hanno anche la propria disciplina primaria: *Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros, Comité Ejecutivo y Secretaría General* (art. 12, § 1), nonché quelli ausiliari e consultivi di cui ai § 2: *Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia* (art. 12, § 2, co. 1) e il *Comité Consultivo* (art. 12, § 2, co. 4-5). Sono invece più spesso definiti istituzioni PARLACEN e CCJ, che si caratterizzano per avere in altri atti pattizi la propria disciplina fondamentale. Anch'essi tuttavia si inquadrano tra gli organi – anche qualificati "organi autonomi" (così CCJ nella *resolución* sul I punto del parere 4 del 22.6.1995, Exp. 4-04-05-1995) – del soggetto SICA e comunque sono centrali, essendo «*supranacionales por excelencia*»; E. Ulate Chacón, *El Protocolo de Tegucigalpa*, cit., 26.

¹²³ M. Carducci, *Le integrazioni latinoamericane nei "flussi giuridici" fra "proto testo" europeo e "metatesti" locali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, 18.

¹²⁴ *Ibidem*, nt. 100, ove si sottolinea la fondamentale (e gravida di conseguenze) differenza sul punto con il sistema eurounitario.

¹²⁵ Così l'art. 12, § 2, co. 2, Prot. Tegucigalpa e gli artt. 1 e 2 Trattato PARLACEN, in coerenza con gli impegni di Esquipulas.

¹²⁶ Il termine "re-istituire" allude al fatto che una Corte comune è elemento di tradizione nell'esperienza centroamericana. Comunque per l'espresso rinvio contenuto nel cit. art. 12 la nuova CCJ per operare deve essere disciplinata da apposito Statuto da adottarsi dagli stati membri per via pattizia entro novanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso Protocollo. Esso viene siglato a Panama il 10.12.1992 (d'ora in poi Statuto-CCJ) e entra in vigore, rendendo la CCJ operativa, nel 1994.

¹²⁷ Art. 12, § 2, co. 3, Prot. Tegucigalpa e Statuto CCJ, spec. *Exposición de Motivos (Conclusiones)* e art. 1.

¹²⁸ Invero solo quello istitutivo del 1987, non quello di riforma che attualmente è vigente.

¹²⁹ Panama, paese contraente del Prot. Tegucigalpa, sin da subito; il Belize dal 2000, quando stipula il Trattato di adesione in conformità alla previsione di espressa apertura in suo favore contenuta nell'art. 36, § 4, Prot. Tegucigalpa; la Rep. Dominicana (come detto: *supra* nt. 120) nel 2003 ha invece stipulato un accordo di associazione *ex art.* 31, § 1, Prot. Tegucigalpa e solo dal giugno 2013 è divenuta membro *pleno iure* del SICA.

¹³⁰ Per le relative "tappe" v. *supra* nt. 112.

¹³¹ Creato nel 1960 e profondamente riformato con il Protocollo di Managua al relativo *Convenio costitutivo* del 1989.

invece soci tutti i paesi attualmente coinvolti nel processo integrazionistico tranne il Belize, che però ne è beneficiario¹³².

Con riferimento al profilo “oggettivo-materiale” esemplare è il caso dell’integrazione economica, per la centralità e il carattere trainante che assume per l’intero processo integrazionistico. Il Protocollo di Tegucigalpa del resto riafferma (come già faceva la Carta ODECA-1962) che i paesi stipulanti, ora sei, «*son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica*» e «*[c]on tal propósito [...] constituyen el SICA*»¹³³. Dunque il SICA serve per integrare quei paesi anche e *fondamentalmente* sotto il profilo economico. Eppure tal obiettivo, il cui conseguimento pare condizione materiale per realizzare l’integrazione generale¹³⁴, si persegue per via di uno strumento normativo che resta a sé: il Trattato generale d’integrazione economica (sottoscritto a Managua nel 1960). Il Protocollo di Tegucigalpa si occupa dell’integrazione economica nel regolare all’art. 28 i rapporti tra l’organo esecutivo generale del SICA, la *Secretaría General*, e l’organo esecutivo per gli affari economici, la *Secretaría de Integración Económica Centroamericana* (SIECA)¹³⁵. Ma per il resto (ossia per la disciplina della stessa SIECA e, assai più in generale, dell’intera integrazione economica) rinvia al risalente Trattato di Managua: uno strumento tanto evidentemente superato da richiederne l’integrale riscrittura appena due anni dopo, con l’adozione del Protocollo di Guatemala del 1993¹³⁶. Si sarebbe certo potuto negoziare il nuovo quadro normativo dell’integrazione economica come parte del Trattato istitutivo del SICA e con ogni probabilità sarebbe stato anche opportuno farlo. Il non farlo è una precisa scelta. Si vuole che il sistema generale d’integrazione e quello specifico dell’integrazione economica rimangano distinti anche se collegati in via concentrica, giacché il secondo è qualificato come sub-sistema del primo. Ciò per permettere a ogni paese di decidere di far parte del primo senza riserve ma non del secondo¹³⁷. In fatto però questa dissociazione (almeno quanto ai quadri generali: ossia nel rapporto sistema/sub-

¹³² Sono invece soci extraregionali Cina, Messico, Spagna, Argentina e Colombia; gli ultimi due di essi sono anche beneficiari. I soci extraregionali hanno il medesimo *status* dei soci regionali non fondatori, ossia Panama e Rep. Dominicana. I soci fondatori (i cinque paesi tradizionalmente partecipi dell’integrazione centramericana) hanno uno *status* privilegiato; art. 4 *Convenio-BCCI*.

¹³³ L’art. 1 Prot. Tegucigalpa riprende quasi letteralmente l’art. 1 della Carta ODECA nella riscrittura del 1962.

¹³⁴ È infatti evidente che senza integrazione e coesione economica non è possibile realizzare la coesione politica.

¹³⁵ Uno dei pochi organi del sistema del “ciclo” d’integrazione ODECA/MCCA che ha continuato ad avere un certo grado di effettiva operatività negli anni; tale ruolo concreto è però un po’ enfatizzato in CCJ, parere n. 30 del 2002, cit., *cons.* XIV.

¹³⁶ La tecnica è evidentemente la medesima usata per il Prot. Tegucigalpa; anche in questo caso appare evidente l’intendimento di dare spessore storico e continuità al processo d’integrazione, qui economica, che però in realtà si avvia in nuovo e distinto ciclo.

¹³⁷ I. Ingravallo, *La Corte*, cit., 181.

sistema¹³⁸) non si è prodotta, perché tutti i paesi che hanno sottoscritto e ratificato il Protocollo di Tegucigalpa hanno fatto lo stesso con il Protocollo di Guatemala¹³⁹.

Gli ambiti materiali d'integrazione sono però anche altri e per ciascuno si riscontrano partecipazioni soggettive differenti. Tra essi vanno ricordati per il loro carattere di "atti cornice" il Trattato di San Salvador del 1995 sull'integrazione sociale, ratificato da El Salvador, Guatemala, Nicaragua e Panama, e il Trattato quadro di San Pedro Sula (Honduras) sempre del 1995 sulla sicurezza democratica nella regione, ratificato da El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala e Belize¹⁴⁰.

Dunque, quello che viene definito il «*gran ordenamiento jurídico comunitario*» centramericano¹⁴¹ è un sistema che è eufemistico dire assai articolato. Per usare l'espressione invalsa per la cooperazione rafforzata nel sistema UE¹⁴² adattandola a un contesto così differente, si direbbe che esso ha geometria tanto varia e variabile da doversi addirittura dubitare che si atteggi a istituzione effettivamente geometrica, almeno se quest'aggettivo si usi nell'accezione figurata di «precisa, esatta»¹⁴³. È infatti un sistema in cui «à la carte» è tutto, persino la partecipazione alle istituzioni fondamentali prima che alle politiche più rilevanti, cosa che evidentemente allontana il paragone con quello che con A. Ruggeri¹⁴⁴ si può definire il percorso eurounitario¹⁴⁵.

¹³⁸ La specificazione appare necessaria perché i sub-sistemi (e quindi anche quello dell'integrazione economica) sono a loro volta cornici entro cui si articolano plurime integrazioni sotto-settoriali, ognuna fondata su specifici strumenti pattizi a cui gli stati decidono liberamente se partecipare o meno.

¹³⁹ Ciò non vale esattamente per Panama, perché l'art. IV disp. trans. Prot. di Guatemala rinvia l'incorporazione di tale paese nel processo d'integrazione economica a successivi atti. Essi sono intervenuti nel 2012, sicché solo dal giugno 2013 Panama partecipa a questo sub-sistema.

¹⁴⁰ I due Trattati, in diretta attuazione degli obiettivi del SICA sanciti all'art. 3 Prot. Tegucigalpa, «*respaldan la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible ALIDES, que incluye la democracia como un aspecto de política social integrals*»; A. Del Pilar Naranjo Morales, *Integración regional y democracia en América Latina y el Caribe*, in *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, 6.2, 2012, 115 ss., ma qui 10 del *paper* consultabile in <http://www.urjc.es/ceib>. Tali Trattati, insieme alla c.d. *Alianza para el desarrollo Sostenible de Centroamérica* (ALIDES) del 1995 suggeriscono a P. Pennetta di inquadrare il processo centramericano nel modello di integrazione *post-liberal*; *Integrazione*, cit., 146-147.

¹⁴¹ Così CCJ, parere n. 30 del 2002, cit., *cons.* VI ss., qui VII, riferendosi a tutti gli atti pattizi citati nel testo, ad altri ancora e al diritto da questi derivato, la cui sommatoria determina il contenuto delle attività assegnate alla persona giuridica internazionale SICA (*ivi spec. cons.* VI e IX).

¹⁴² ... strumento che in questo ordinamento – lo si noti – è teso all'integrazione progressiva. Evocativo è dunque il sottotitolo del volume collettaneo P. Maillet, D. Velo (dir.), *L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994, *ivi v. spec.* P. Maillet, *Du constant de la hétérogénéité à la idée de la géométrie variable organisée*, 17 ss. e D. Velo, *Aspect internationaux et institutionnels du concept de géométrie variable*, 45 ss.; inoltre v. almeno H.-J. Blanke, *La politica della cooperazione rafforzata nei Trattati dell'Unione e nella Costituzione europea*, in S. Mangiameli (cur.), *L'ordinamento europeo*, II, *L'esercizio delle competenze*, Milano, Giuffrè, 2006, 509 ss., U. Haltern, *On Finality*, in A. von Bogdandy, J. Bast. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford-München, Hart, CH Beck, 2011, 2^a ed., 206.

¹⁴³ A. Gabrielli, *Il grande italiano. Vocabolario della lingua italiana 2008*, Milano, Hoepli, 2007, *ad vocem*.

¹⁴⁴ *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in *Federalismi.it*, 24/2009.

¹⁴⁵ Su tale lontananza, argomentata si sugli effetti del *pick & choose system* centramericano ma inquadrata in una più ampia prospettiva di differenza tra le identità che rende poco plausibile sia, nella pratica, l'imitazione sia, nell'analisi, una comparazione che si dipani



Ma se questa caratterizzazione parrebbe netta e irreversibile alla lettura degli atti istitutivi, è anche vero che la Corte di Managua prova, con prudente gradualità, a dare al SICA un *assetto* più stabile, cominciando col ridurre gli effetti più dannosi degli *opting out* degli stati.

8. Il SICA tra influenza formale e sostanziale distanza dall'Unione europea

L'eterogeneità istituzionale che emerge dal formante positivo non sottrae agli organi del SICA il ruolo di governo del sistema d'integrazione *nella sua interezza*, compresi, cioè, i suoi sub-sistemi. Infatti, già gli atti pattizi assegnano a tali organi significative attribuzioni inerenti anche agli ambiti specifici d'integrazione (appunti ai sub-sistemi) e posizione di preminenza politica rispetto agli organi, organismi e istituzioni propri dei sub-sistemi, la cui autonomia è per lo più tecnica. Ciò appare ancor più chiaro nella prospettiva della (ri-)costruzione dell'intero ordinamento comunitario centramericano come un *«todo armónico, organizado y – lo si noti – jerarquizado»*, fatta dalla giurisprudenza della Corte di Managua¹⁴⁶; dunque sul piano dell'effettività.

È quindi opportuno limitare i cenni che seguono a tali organi e, ancor più, solo ai principali di essi.

Il primo elemento che emerge sin dalla lettura degli atti primari è che nella struttura istituzionale si rinvergono elementi dell'influenza esercitata dall'Europa comunitaria sia come attore dello sforzo internazionale teso a pacificare l'America Centrale (anche) riavviandone il processo integrazionistico sia come punto di riferimento ovvio – dato il successo che al momento dell'adozione del Protocollo di Tegucigalpa essa ha già da tempo conseguito sì da essere un *unicum* mondiale – per un nuovo tentativo (che si deve sperare più fruttuoso) di stretta integrazione politica ed economica dell'istmo.

Tale influenza, tuttavia, non produce una comunitarizzazione ampia e profonda. Anzi, già nel disegno del Trattato istitutivo SICA il quadro istituzionale si struttura nell'assoluta preminenza del carattere intergovernativo¹⁴⁷.

Spetta infatti alla *Reunión de Presidentes* (RP), ossia al collegio dei capi di stato e di governo, non solo la determinazione dell'indirizzo di sviluppo dell'integrazione ma anche la funzione

sulle linee di un confronto che usi l'esperienza dell'UE (peraltro in parte rappresentata solo per stereotipo) come parametro naturale e necessario delle esperienze d'integrazione latinoamericane e segnatamente su quella centroamericana, M. Carducci, *Il diritto comparato delle integrazioni regionali nel contesto euroamericano*, 2012, in http://www.udesa.edu.ar/files/UA_Derecho/SGD2012/M.CARDUCCI%20para%20Congreso%20%20%20Ass.Der.Publ.%20Mercosul.pdf.

¹⁴⁶ Così il parere 30 del 2002 cit., *punto VIII*, ove la CCJ riporta il proprio orientamento consolidato.

¹⁴⁷ P. Pennetta, *Integrazione*, cit., 130-131; I. Ingravallo, *La Corte*, 182; più articolato è il giudizio di E. Ulate Chacón, *El Protocolo*, cit., 28.

normativa. Quest'ultima invero è condivisa, ma in regime di riparto di competenze, con l'altro organo tipicamente intergovernativo: il *Consejo de Ministros* (CM)¹⁴⁸. E non solo le decisioni della RP, d'indirizzo o normative che siano, ma anche quelle del CM, tranne se di contenuto meramente procedurale, sono adottate in base alla regola del *consensus*¹⁴⁹. In realtà nel SICA «*en la práctica todo se adopta por consenso, desde el más alto nivel hasta en las subcomisiones técnicas; desde la determinación de decisión de derecho derivado por órgano principal, hasta la determinación de una fecha de reunión de grupos técnicos*» e ciò vale anche per il (trainante, almeno secondo schema) sub-sistema dell'integrazione economica, ove il *consenso parziale* può al più vincolare i soli paesi che abbiano votato favorevolmente, con la conseguenza di incrementare l'eterogeneità da *pick & choose*¹⁵⁰.

Si delinea dunque una distanza veramente grande dal sistema dell'UE quanto al profilo normativo e correlatamente quanto a quello istituzionale¹⁵¹. Ha peso del tutto relativo osservare che il *Reglamento de los Actos Normativos SICA*¹⁵² nel disegnare (caratteri ed effetti negli stati membri) le fonti comunitarie centroamericane di diritto derivato riveli un'ispirazione UE così accentuata da farne esempio paradigmatico di *supranational constitutional borrowing*¹⁵³. Ai fini di un accostamento, sia pure prospettico, con la UE non appare decisivo neppure sottolineare che l'intero ordinamento comunitario (dunque SICA e sub-sistemi) è dotato di *effetto diretto* e anche di *primato* sul diritto anche costituzionale interno e sul diritto internazionale bilaterale e multilaterale incidente sull'integrazione (art. 35, § 1, Prot. Tegucigalpa)¹⁵⁴. Innanzitutto in questa peculiare

¹⁴⁸ Organo che – come nell'UE – ha composizione variabile per materia.

¹⁴⁹ Artt. 14 e 21 Prot. Tegucigalpa. Non vi è però un parametro positivizzato in base a cui valutare se l'oggetto su cui deliberare sia da ascrivere alle *cuestiones de fondo*, su cui si decide all'unanimità, o *de procedimiento*, su cui decide a maggioranza; l'art. 21, 2 Prot. Tegucigalpa rimette la questione alla decisione del medesimo CM, assunta a maggioranza.

¹⁵⁰ C.E. Salazar Grande, E.N. Ulate Chacón, *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, San Salvador, Orbi Iure, 2013, 2ª ed., 40.

¹⁵¹ Tale rapporto di correlazione meriterebbe approfondimento: certo il sistema delle fonti, determinando l'elemento normativo, ha effetti primari sull'istituzione, ma è anche vero che è il tipo d'integrazione perseguita (si correlato al livello di coesione ma comunque frutto di scelta politica; P. Logrosino, *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino-Lecce, Pensa, 2007, 82 ss.) che determina i meccanismi sia organizzativi sia di produzione normativa.

¹⁵² Adottato dal CM-Esteri l'1.12.2005. Per il sub-sistema dell'integrazione economica le fonti di diritto derivato di competenza del relativo CM (COMIECO) sono disciplinate all'art. 55 Prot. Guatemala e, nel dettaglio, agli artt. 30 ss. del *Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica*, adottato con *Resolución* dello stesso COMIECO n. 16 del 1998 e più volte modificato; sugli effetti del consenso parziale art. 34.

¹⁵³ ... peraltro inconcludente perché del tutto parziale e decontestualizzato. Ciò finisce per costituire una sorta di emersione della diversità e della autonomia storica (anche) di questo ciclo del processo integrazionistico centroamericano. Infatti esso proprio in quanto tale – appunto ciclo di un processo storico radicato – risulta del tutto disomogeneo a quello europeo e dunque irriducibile a esso anche quando si prova a imitarlo nei termini più pedissequi; A.P. Castillo Amaya, *Il Centro America*, cit., 54-56.

¹⁵⁴ Tali principi sono sanciti dalla CCJ sin dalle prime pronunce consultive. La sent. 10 del 5.3.1998 (Exp. 10-05-11-1996), sul caso *Coto Ugarte*, costituisce tuttora punto d'approdo in materia (*cons. I et juris. in cit.*). La diretta applicabilità dei *Reglamentos* del CM è espressamente sancita prima per il sub-sistema dell'integrazione economica (art. 55, § 3, Prot. Guatemala e dall'art. 31, § 2, *Reglamento de Organización y Funcionamiento*, cit.) e poi per l'intero SICA (art. 11 *Reglamento Actos Normativos*). Sebbene la CCJ abbia sancito che le norme comunitarie devono essere applicate dalle autorità interne «*sin necesitar que [los Estados Miembros] realicen acto alguno para*



esperienza il diritto pattizio si sviluppa in modo frastagliato ma tanto ampio e capillare (dal punto di vista materiale) da potersi quasi dire assorbente e, ovviamente, non fa sorgere alcun impegno di diritto internazionale e non acquisisce efficacia interna senza specifici atti di volontà degli stati¹⁵⁵. Gli atti di diritto centroamericano derivato, poi, se da un lato sono così ridotti per la difficoltà di raggiungere il quasi sempre necessario accordo unanime da far sostenere (non senza un certo gusto per l'*épater les Européens*) che essi «risultano essere pressoché inesistenti»¹⁵⁶, dall'altro sono sì vincolanti negli stati membri, ma, *quando adottati dal CM*, solo nei limiti in cui non confliggano con previsioni interne di rango legislativo¹⁵⁷. Già così emerge in tutta la sua ampiezza la pluralità-differenza di impegni giuridicamente vincolanti che ogni stato può assumere non già solo per sub-sistemi ma addirittura per sotto-settori d'integrazione e dunque la pluralità-differenza d'incidenza delle fonti comunitarie centroamericane nei diversi stati per i diversi ambiti d'integrazione. Ma tali “faglie ordinamentali” si espandono ancora in sede di applicazione del diritto comunitario, giacché non tutti i paesi membri riconoscono la giurisdizione della CCJ. Ne deriva l'impossibilità di definire *globalmente* il livello d'integrazione del SICA, con la conseguente necessità di operare con molta cautela ogni raffronto di esso con la UE. Un accostamento in termini complessivi (sia per similitudine sia per differenze) risulterebbe infatti fuorviante in sé.

La struttura istituzionale del SICA è formata anche da altri due organi permanenti: il *Comité Ejecutivo*, che ha funzioni esecutive e di controllo, e il Segretariato generale, con compiti amministrativi. Se quest'ultimo rientra nella tipica architettura delle organizzazioni internazionali,

incorporarlas a su derecho [y] sin que se confundan con éste últimos (cons. I, cit.), gli stati membri continuano ad adottare fonti formali di recepimento. Nella prospettiva eurounitaria un tale comportamento costituisce abuso nettamente vietato; *ex multis* CdG, sent. 10.10.1973, C-34/73. In quella dell'integrazione centramerica sembra invece trovare un qualche sostegno nell'avvertita esigenza di risolvere *a livello domestico* le antinomie interordinamentali che la complessità ingenerata dal *pick & choose* produce. Il rimedio, però, aggrava il male perché opera in controtendenza rispetto all'opera di “ritessitura” *a livello sovranazionale* del disgregato dato normativo comunitario che compie la CCJ; M. Carducci, *Le integrazioni latinoamericane*, cit., 18-19.

¹⁵⁵ La CCJ ha individuato tra i principi fondamentali del SICA quello della globalità del processo d'integrazione, che «*implica la participación ineludible de los miembros de la comunidad, en todo los órganos y organismos de la misma, ya que en ella están todos o no está ninguno, dado que el objetivo que persigue la trasferencia de competencias estatales a un ente supranacional, más que una mera cesión de soberanía, es poner en común esfuerzos conjuntos para conseguir fines, que por sí solos los Estados no pueden lograr*» (parere 98 del 2009, cit., cons. VI). Tuttavia ciò si prova a far valere (non senza conflitti con gli stati; *infra* § 9.1) con riferimento alle istituzioni comunitarie, ma neanche si invoca per l'integrazione materiale.

¹⁵⁶ I. Ingravallo, *La Corte*, cit. 182. L'estrema “prudenza” delle istituzioni comunitarie nell'uso delle fonti appare a P. Pennetta «pienamente comprensibile per le divergenze esistenti tra gli Stati membri circa il ritmo e le modalità dell'integrazione»; *Integrazione*, cit., 142-144.

¹⁵⁷ In tal caso, infatti, lo stato può opporsi all'esecuzione di atti normativi del CM; quest'organo, previa analisi tecnica, deve superare l'antinomia; così espressamente l'art. 22 Prot. Tegucigalpa. Per il diritto derivato adottato invece dalla RP vale invece il primato in forma piena; sul punto, anche per la giurisprudenza, A.D. Perotti in *La autoridad de la doctrina de la Corte Centroamericana de Justicia, su aporte a la consolidación del bloque regional y la actitud al respecto de los Tribunales Constitucionales / Supremos de los Estados miembros*, in J. Vidal-Beneyto, R. Alonso García *et al.* (coords.), *Hacia una Corte de Justicia Latinoamericana*, Valencia, Amela, 2009, 269 ss., ma qui 5 del *paper* consultabile in <http://www.infojus.gob.ar>.



il primo, composto da un rappresentante per stato membro e presieduto a rotazione semestrale da uno dei componenti, sembrerebbe tratto in buona parte dallo schema eurounitario: per calco dalla Commissione europea, che notoriamente è protagonista (insieme alla CdG) di quel processo d'integrazione. Ma ogni ipotesi di accostamento cade dinanzi al dato concreto: l'organo centroamericano si è riunito molto poco e comunque un numero di volte imparagonabilmente minore rispetto alla previsione di una riunione ordinaria per settimana contenuta nel Prot. di Tegucigalpa (art. 24, § 2); solo nel 2007 il CM-esteri ha adottato il regolamento per il funzionamento di tale *Comité*, in cui del resto ha sancita (anche per esso) la regola della deliberazione per consenso¹⁵⁸. Ciò è sufficiente per concludere che il *Comité* non svolge affatto un ruolo da “motore” dell'integrazione centroamericana; anzi, per l'intermittenza o addirittura l'occasionalità delle sue riunioni e per le difficoltà nel decidere inevitabilmente prodotta dal sistema di deliberazione, sembra doversi ritenere che sia relegato, a tutt'oggi, nella seconda schiera.

Al considerare questo quadro finisce per risultare poco sorprendente che al PARLACEN, l'istituzione comunitaria permanente direttamente rappresentativa¹⁵⁹, siano assegnate competenze del tutto limitate. Esse sono così ristrette che Panama ha persino ritenuto di denunciare il relativo Trattato istitutivo in quanto i costi di partecipazione sarebbero stati «*excesivos e innecesarios*»: «*erogaciones presupuestarias onerosas e insuficientemente transparentes que no se corresponden con la pobre gestión del Parlamento Centroamericano para el beneficio de los pueblos centroamericanos*»¹⁶⁰. Al di là della vicenda specifica (che peraltro si è risolta con declaratorie d'illegittimità della denuncia unilaterale degli atti pattizi – pronunciate dalla CCJ, per contrarietà al diritto comunitario¹⁶¹, e dalla Corte Suprema del paese, per incostituzionalità¹⁶² – a cui è seguita l'adozione di una legge con cui Panama si è retroattivamente reintegrato nel PARLACEN¹⁶³) è utile segnalare che col Protocollo di El Salvador del 2008 (il IV), che ha riscritto il Trattato istitutivo, sono state assegnate al Parlamento

¹⁵⁸ Art. 15 del *Reglamento del Comité Ejecutivo del SICA*.

¹⁵⁹ Si tratta di rappresentanza politica e territoriale insieme, giacché in ogni paese è eletto a suffragio universale il medesimo numero, piuttosto ampio, di rappresentanti: venti titolari con venti supplenti chiamati a sostituire i primi nei casi di assenza o vacanza (art. 2 Trattato PARLACEN versione Prot. El Salvador 2008). Il mandato parlamentare centroamericano ha durata pari a quella del Presidente della Repubblica dello stato in cui si è eletti.

¹⁶⁰ Così nei *cons.* della legge 78 dell'11.12.2009 “*Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al PARLACEN*”.

¹⁶¹ CCJ sent. 105 del 20.10.2010 (Exp. 105-2-26-03-2010), pronunciata contro Panama in quanto stato membro del SICA: per giurisprudenza consolidata la giurisdizione di diritto comunitario della Corte di Managua si radica infatti nei confronti di tutti gli stati membri non costituendone condizione la ratifica dello Statuto CCJ (a cui del resto Panama non ha provveduto). Nel merito l'esito era scontato, in quanto la CCJ si era già così pronunciata in sede consultiva su richiesta del PARLACEN (parere 98 del 2009, cit.).

¹⁶² CSJ Panama 2.2.2012 (Exp. 1121-09).

¹⁶³ Legge 3 del 7.2.2013 “*Que restablece la vigencia de la Ley 2 de 1994 y de la Ley 4 de 2005, relativas a la aprobación del Tratado constitutivo del PARLACEN y otras instancias políticas y sus protocolos*”.

regionale competenze nuove e non prive di rilievo. Tra esse si segnalano quelle d’iniziativa normativa comunitaria e d’iniziativa per l’adozione di trattati tra stati membri che abbiano diretta incidenza sull’integrazione centroamericana, nonché quella di controllo sul bilancio comunitario¹⁶⁴. Entrato in vigore nel 2010, il Trattato riformato non ha però prodotto effetti tali da far ritenere superabile il giudizio di “debolezza” che da sempre accompagna questa istituzione comunitaria¹⁶⁵. E pertanto quando la CCJ nell’occuparsi del PARLACEN richiama la storia del Parlamento europeo – che *«poco a poco fue cobrando fuerza hasta llegar a ser lo que actualmente es: un Órgano decisorio de primera importancia»*¹⁶⁶ – non sembra proporre un parallelismo, ma indicare una via da seguire, che allo stato è ancora molto lunga e incerta. Sembra dunque trattarsi di un semplice auspicio per il futuro, o poco più.

9. La Corte di Managua e le sue competenze *pluriordinamentali*.

È questo il contesto istituzionale in cui si inquadra la nuova CCJ, organo che il Protocollo di Tegucigalpa configura con il ruolo fulcro di garante del *«respeto del derecho [comunitario tutto], en la [sua] interpretación y ejecución»*¹⁶⁷, e dunque come istanza giurisdizionale generale e di vertice per tale ordinamento¹⁶⁸. La disciplina specifica, presupposto di sua istituzione in concreto, è però rinviata a uno Statuto, che – si legge nell’art. 12 Prot. Tegucigalpa – *«deberá ser negociado y suscrito por los Estados Miembros dentro de noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Protocolo»*.

¹⁶⁴ Art. 5 Trattato istitutivo versione Prot. del 2008. Di tali novità nella cit. legge panamense si dà atto ma per giudicarle del tutto insufficienti e incapaci di far superare le carenze di produttività, credibilità e legittimazione dell’istituzione comunitaria.

¹⁶⁵ È appena il caso di notare che negli atti del Governo ripresi dall’Assemblea legislativa panamense si dà conto della riforma, ma la si giudica insufficiente ai fini di una “riqualificazione” dell’istituzione; tale valutazione, tuttavia, è condizionata dalla scelta politica fatta “a monte”.

¹⁶⁶ CCJ, parere 98 del 2009, cit., *cons.* VI.

¹⁶⁷ Così Part. 12, § 2, co. 3, Prot. Tegucigalpa, che letteralmente assegna alla CCJ giurisdizione sul Protocollo stesso e *«sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo»*; tuttavia, per espressa previsione dell’art. 35, §§ 1 e 2, essa si estende anche a qualsiasi altro *«Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembro, bilateral o multilateral, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana»*.

¹⁶⁸ Nella sent. 10 del 1998, la CCJ ha sottolineato che il suo rapporto con i giudici statali non è gerarchico, ma di collaborazione e coordinamento, in quanto sono essi a dover, nei casi oggetto di controversia giudiziale, interpretare e applicare il diritto comunitario in prima battuta; *cons.* III. Lo strumento di raccordo previsto dal sistema è il rinvio pregiudiziale con cui i giudici statali possono investire la CCJ quando dubitano sul diritto comunitario da applicare in casi che sono chiamati a giudicare (art. 22, lett. k, Statuto-CCJ). È invero uno strumento sinora utilizzato poco, solo dieci volte (la statistiche nel sito CCJ indica nove casi ma si tratta di un errore, poiché è sfuggita la prima remissione di cui all’*Exp.* 73-05-28-09-2005): nove da parte di un giudice salvadoregno e una da parte di un giudice nicaraguense; in nessun caso si è trattato di Corte Suprema. A ogni modo la CCJ può anche essere adita direttamente da coloro che dal mancato rispetto del diritto comunitario subiscono una lesione dei propri interessi, siano essi soggetti pubblici o privati (art. 22, lett. c, Statuto-CCJ); sul rapporto tra giudici nazionali e CCJ e la c.d. “*doble vía*” di accesso alla giustizia comunitaria E.N. Ulate Chacón, *El sistema jurisdiccional*, cit. 300 ss.

Il panorama tuttavia si complica. Le parti sottoscrivono tale atto pressoché per tempo (Statuto-CCJ del 1992)¹⁶⁹, ma con esso non si limitano affatto a disciplinare *in dettaglio* quanto già sancito, come cornice, nell'atto fondativo del SICA. Sulla base della tradizione, lo Statuto-CCJ in sé (ossia come autonomo trattato internazionale, e non come atto comunitario esecutivo del Prot. di Tegucigalpa) assegna alla nuova Corte regionale giurisdizione *anche in altri ambiti ordinamentali*. È infatti istituita come giudice di diritto internazionale tra stati sottoscrittori dello Statuto e tra questi e stati terzi, la cui giurisdizione, a seconda dei casi, può essere attivata da una delle parti o esclusivamente per accordo tra esse (art. 22, risp. lett. a e lett. h)¹⁷⁰; in tale ambito ordinamentale è però esplicitamente esclusa – lo si noti – la competenza in materia di diritti umani (art. 25)¹⁷¹. Ha poi attribuzioni da giudice interno agli stati centroamericani per la soluzione di conflitti tra poteri od organi supremi dello stato e l'esatto rispetto ed esecuzione delle sentenze interne definitive; giurisdizione che è detta costituzionale (art. 22, lett. f). Ha inoltre generica competenza arbitrale (art. 22, lett. ch). Tali attribuzioni si affiancano ai compiti da istituzione comunitaria sì di *giurisdizione*, ma anche *consultiva* e di *studio* di diritto comparato ai fini dell'armonizzazione legislativa regionale; compiti, quelli comunitari, sanciti ancora dallo Statuto ma che nel Prot. di Tegucigalpa trovano già un fondamento, a secondo dei casi, esplicito e diretto o più velato¹⁷².

Dunque con riferimento agli ambiti ordinamentali di intervento le competenze della CCJ si possono articolare in tre insiemi: competenze internazionali, competenze comunitarie (o d'integrazione), giurisdizione costituzionale interna agli stati¹⁷³.

Il ruolo da Corte internazionale non ha invero destato preoccupazioni in sede di ratifica dello Statuto-CCJ e del resto non ha poi assunto rilievo pratico, giacché nei pur frequenti casi di

¹⁶⁹ Il termine spirava il 20.10.1992 e lo Statuto-CCJ è sottoscritto nella riunione dei Presidenti dei sei stati SICA del 9-11.12.1992.

¹⁷⁰ Si attiva su istanza di una parte su tutte le controversie tra stati sottoscrittori dello Statuto-CCJ ma che non attengano ai confini; richiede invece l'accordo tra le parti se la controversia tra stati sottoscrittori riguarda i confini o se la controversia coinvolge stati terzi. A ciò si aggiunge una competenza consultiva su richiesta degli stati membri (art. 23).

¹⁷¹ La motivazione è esplicitata nello stesso art. 25: la tutela giurisdizionale internazionale regionale dei diritti umani è di competenza esclusiva della Corte interamericana di San José di Costa Rica. Del resto, tale «opportuna» ripartizione di competenze ha consentito alle due Corti di stipulare il 4.10.2007 un accordo quadro di cooperazione; I. Ingravallo, *La Corte*, cit., 186, ove tale giudizio di opportunità è tratto per comparazione con il (talvolta difficile) rapporto in Europa tra la CdG e la CoEDU.

¹⁷² Le competenze comunitarie della CCJ assegnate dallo Statuto possono dunque aggregarsi in tre categorie. La prima è quella delle competenze “sul contenzioso” o giurisdizionale che raggruppa le azioni di cui alle lett. b, c, g, j dell'art. 22. La seconda è la competenza “consultiva”: rendere parere il cui contenuto è vincolante per gli stati membri (art. 24). Essa si attiva su istanza delle Corti Supreme degli stati membri (art. 22, lett. d) – ma sinora lo ha fatto solo una volta la Corte dell'Honduras, peraltro all'inizio: *Exp.* 4-04-05-1995 – o degli organi e organismi SICA (art. 22, lett. e) oppure degli stati membri (art. 23). A tale categoria generalmente si ascrive anche la competenza sul rinvio pregiudiziale, perché in tal caso la CCJ si pronuncia con parere (art. 22 lett. k); tale parere è però vincolante ai fini del giudizio *ex* art. 3 Statuto-CCJ. La Corte, ma *a maggioranza*, ha escluso i privati dal novero di coloro che sono legittimati a richiedere pareri; parere 97 del 10.3.2010, *Exp.* 97-05-19-06-2009. La terza competenza è “di studio” di diritto comparato regionale ai fini dell'armonizzazione legislativa (art. 22, lett. i).

¹⁷³ Più articolata ma non difforme è la classificazione proposta da A.D. Perotti in *La autoridad*, cit., 3.

controversia internazionale (soprattutto *intra-regionale*) gli stati hanno quasi sempre, sinora, ignorato tale istanza di giustizia¹⁷⁴, preferendo al più rivolgersi alla lontana Corte dell’Aja.

È invece la giurisdizione costituzionale interna a essere dibattuta e a provocare dubbi nei paesi firmatari dello Statuto al momento di ratificarlo; dubbi che in due dei sei paesi contraenti, Costa Rica e Panama, sono sfociati in problemi tuttora irrisolti.

Insomma, occorre attendere il 1994 perché tre dei sei contraenti ratifichino lo Statuto e così la nuova CCJ possa installarsi a Managua (art. 8), iniziando a operare nella composizione di sei giudici titolari e sei supplenti (due e due per ognuno dei paesi ratificanti)¹⁷⁵, eletti dalle rispettive Corti Supreme (art. 10)¹⁷⁶.

10. *Segue*: la CCJ come vertice della giurisdizione comunitaria e il suo (difficile) rapporto con gli stati che non hanno ratificato lo Statuto che la disciplina

La ratifica dello Statuto solo da parte di alcuni stati si riverbera in un problema assai sentito di definizione dell’ambito spaziale in cui si estende la *giurisdizione comunitaria* della CCJ; e ciò nonostante che con riferimento a quest’ambito competenziale lo Statuto sostanzialmente si limiti – lo si è accennato – ad attuare quanto è già sancito dal Prot. di Tegucigalpa (artt. 12 e 35), che è stato ratificato da tutti gli stati SICA¹⁷⁷.

¹⁷⁴ ... o quanto meno questo ambito giurisdizionale. Infatti anche nel caso in cui il Nicaragua ha adito la CCJ per ottenere che l’Honduras non ratificasse un trattato di delimitazione marittima stipulato con la Colombia (Trattato López-Ramírez del 1986) lo ha dovuto fare, trattandosi di controversia in materia di confini, *ex art.* 22, lett. c, Statuto-CCJ. Ha dunque denunciato gli atti interni honduregni di ratifica in corso di adozione per violazione del diritto centroamericano (*Exp.* 25-05-29-11-1999), attivando la giurisdizione comunitaria della Corte, non quella internazionale. A tali fini ha invece adito la Corte internazionale di giustizia, che si è poi pronunciata l’8.10.2007. La CCJ ha ordinato, con *resolución* cautelare, la sospensione del procedimento di ratifica, ma l’Honduras ne ha subito contestato la giurisdizione in materia, ha rifiutato di ottemperare al provvedimento cautelare e ha contestualmente provveduto alla ratifica. Nel corso del processo ha chiesto, tra l’altro, alla stessa CCJ di dichiarare la nullità della propria *resolución* cit. Invece la CCJ anche in via definitiva (sent. 25 del 27.11.2001) ha riconosciuto, sebbene a maggioranza, le ragioni del ricorrente, dichiarando la violazione del diritto comunitario e la responsabilità dell’Honduras, ma, *prudentemente*, ha evitato di condannarlo a indennizzare il Nicaragua, asserendo il mancato conseguimento della prova sul *quantum*; su tale vicenda e sulla crisi da essa ingenerata O. Guerrero Mayorga, *Las medidas cautelares dictadas por la Corte Centroamericana de Justicia en el marco de la controversia entre Nicaragua y Honduras por la ratificación del Tratado Ramírez-López y la aplicación de la ley 325 como contramedida*, in *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006, 720 ss., spec. 723 ss.

¹⁷⁵ L’art. 8 Statuto-CCJ prevede invero che i magistrati possano essere uno o più per ogni Stato membro; a stabilire che fossero due è stato il *Consejo Judicial Centroamericano*, l’organo composta dai Presidenti delle Corti Supreme degli stati membro, con propria ordinanza del 10.12.1993 in esecuzione di quanto previsto dall’art. 46 Statuto-CCJ.

¹⁷⁶ I requisiti di nomina sono sostanzialmente quelli statali per l’esercizio di funzioni giurisdizionali superiori (art. 9), la durata del mandato è di dieci anni ed è ammessa la rielezione (art. 11). Invero l’entrata in vigore (il 2.2.1994) e la conseguente operatività della CCJ (dal 12.10.1994) si devono all’interpretazione (estensiva) data dal *Consejo Judicial Cetramericano* all’art. 48 Statuto-CCJ; A.D. Perotti, *La autoridad*, cit., 2, spec. nt. 5.

¹⁷⁷ La CCJ distingue, entro l’ambito di propria competenza comunitario, tra «*competencia genérica o implícita* (numerus apertus)» che è attribuita dal Prot. di Tegucigalpa e «*competencia específica o explícita*» attribuita dallo Statuto, e chiarisce che la seconda non è che sviluppo della prima; sent. 87 del 20.10.2008, *cons.* XI (*Exp.* 87-6-8-9-2008) e poi nella sent. 123 del 21.6.2012, *cons.* IV (*Exp.* 123-12-

Appoggiandosi sulla solida base normativa apprestata da tali articoli, la Corte di Managua *sin da subito* ha sancito che le proprie pronunce di *diritto comunitario*, non solo giurisdizionali ma anche consultive¹⁷⁸, operano nei confronti di tutti gli stati membri e dei loro cittadini *indipendentemente dalla ratifica dello Statuto-CCJ*¹⁷⁹. E ha poi progressivamente consolidato questo orientamento, affinandone e allargandone il substrato di motivazione giuridica¹⁸⁰.

Indubbio è che così facendo si è data anche risposta a un'undefettibile necessità di *politica* integrazionistica. Infatti la Corte ha iniziato a operare quando gli stati ratificanti lo Statuto erano solo tre: Nicaragua, El Salvador e Honduras (paese, quest'ultimo, che peraltro ne sospende la partecipazione tra il 2004 e il 2006¹⁸¹). E se avesse limitato a essi la propria giurisdizione comunitaria non avrebbe certo potuto assumere ruolo costruttivo nella comunitarizzazione dell'intera area centroamericana. Anzi, al contrario, avrebbe finito per segnare, con la propria attività, un "confine" tra paesi ratificanti e paesi non ratificanti (o autosospesi da) lo Statuto: un profondo *cleavage* interno che avrebbe diviso a metà l'area d'integrazione proprio al principio del relativo processo. La situazione non si è neanche risolta nel tempo, poiché l'aumento del numero dei paesi SICA assoggettati allo Statuto non ha prodotto l'aumento della relativa percentuale. Infatti quando nel 2007 il Guatemala¹⁸² ha ratificato lo Statuto-CCJ¹⁸³ nel SICA erano già entrati

6-12-2011). La disciplina dei procedimenti dinanzi alla CCJ, non solo quale istituzione comunitaria ma anche nell'esercizio delle competenze che attengono ad altri ambiti ordinamentali, trova poi maggior dettaglio per via di un atto interno: l'*Ordenanza de procedimientos de la CCJ* del 16.12.1994.

¹⁷⁸ ... su tale sub-competenza (quella consultiva) la CCJ va però oltre l'interpretazione letterale del Prot. di Tegucigalpa.

¹⁷⁹ Così sin dal parere 9 del 13.12.1996, *cons. II* (Exp. 9-6-04-08-1996), in cui sancisce l'inopponibilità nelle relazioni comunitarie di una sent. d'incostituzionalità di norme comunitarie sull'immunità dei deputati PARLACEN pronunciata dalla Corte costituzionale del Guatemala (stato che allora non aveva ratificato lo Statuto-CCJ), perché fondata su regole di diritto interno che, sebbene contenute nella Carta costituzionale, non costituiscono «*norma[s] de fundamental importancia*». Solo queste resistono infatti all'integrazione giuridica centroamericana giacché l'obbligo comunitario assunto in loro violazione sarebbe affetto da «*vicio del consentimiento*» dello stato (così nel *cons. III*). Un precedente, però solo assertivo, si rinviene nel parere 6 del 29.2.2006 (Exp. 6-01-01-1996). Occorre notare che qui a essere dichiarati vincolanti per gli stati (anche) non ratificanti sono i pareri adottati dalla CCJ in sede di *consulta de los Organos u Organismos del SICA en la interpretación y aplicación* del diritto comunitario, il che non è esplicitamente previsto nel Prot. di Tegucigalpa, ma solo dall'art. 25 Statuto-CCJ.

¹⁸⁰ Allo stato è la sent. 87 del 2009 a segnare il punto di approdo della giurisprudenza della Corte di Managua in materia; lì l'estensione geografico-soggettiva della propria competenza (consultiva e giurisdizionale) di diritto comunitario è ampiamente argomentata non solo interpretando le prescrizioni del Protocollo di Tegucigalpa, ma anche sulla base dei comportamenti tenuti dagli stati che non hanno ratificato lo Statuto CCJ (la Costa Rica nel caso di specie, ma anche gli altri), in quanto essi risultano produttivi di obbligazioni internazionali a cui non è dato sottrarsi con atto unilaterale; cfr. *cons.* da X a XXVI.

¹⁸¹ Il ritorno sulla decisione è determinato sì dalle vibranti proteste degli altri paesi ma soprattutto dall'avvicendamento alla presidenza della Repubblica dell'Honduras: l'uscita è decisa sotto la presidenza di Ricardo Maduro, esponente del *Partido Nacional*; il reingresso all'indomani dell'elezione a Presidente del liberale Manuel Zelaya Rosales.

¹⁸² Il paese che con il proprio comportamento aveva dato alla Corte di Managua la *prima occasione* di sancire in sede consultiva (su richiesta del PARLACEN) l'orientamento estensivo qui in discussione (parere 9 del 1996 cit.), ma anche di pronunciare sentenze (peraltro di condanna) verso uno stato che non aveva ratificato lo Statuto-CCJ e, costituendosi in giudizio, aveva contestato la giurisdizione. Si tratta delle sentt. 66 del 13.2.2005 (Exp. 66-1-30-4-2004) e 75 del 5.8.2008 (Exp. 75-2-11-8-2006) inerenti a procedimenti penali intentati in Guatemala contro parlamentari guatemaltechi del PARLACEN senza aver preventivamente chiesto

(a vario titolo) il Belize (2000) e la Rep. Dominicana (2004¹⁸⁴), entrambi paesi non ratificanti; e dunque anche oggi il rapporto è di quattro a quattro¹⁸⁵.

Occorre notare che a questa stratificata presa di posizione della Corte, sostenuta dagli stati ratificanti, si sono opposti e si oppongono tuttora i non ratificanti e in particolare il *governo* di Costa Rica¹⁸⁶ e quello di Panama, che manifestano intransigenza nel disertare ogni giudizio in cui sono convenuti dinanzi a quell'organo di giurisdizione¹⁸⁷ e rifiutano platealmente di ottemperare alle relative pronunce. Mentre la contesa è in corso, difficile è dire quale delle due "parti" possa riuscire a imporre il proprio punto di vista. I precedenti, salvo episodi tuttora isolati, non consegnano vincitori e sconfitti, giacché, se una parte (che ha natura giurisdizionale) segna l'ambito delle proprie attribuzioni in termini netti e ultimativi e l'altra (che è politica) risponde in toni duri, nella sostanza a prevalere è l'equilibrio. Le pronunce nei confronti degli stati non ratificanti sono poche¹⁸⁸; d'altro canto: uno dei tre stati che ne hanno subite (il Guatemala) ha finito per ratificare lo statuto, rendendo superato nei propri confronti il problema proprio mentre lo scontro si sarebbe potuto acuire¹⁸⁹; in un caso di particolare rilievo politico (quello della denuncia del Trattato PARLACEN da parte di Panama)¹⁹⁰ le prescrizioni della CCJ sono state

allo stesso PARLACEN di attivare il procedimento di *lantamiento de las inmunidades*. Casi scottanti perché i due erano l'ex Presidente e l'ex Vicepresidente del Guatemala; A.D. Perotti, *La autoridad*, cit., 26-27.

¹⁸³ I giudici guatemaltechi, però, non sono mai stati nominati nella CCJ. Il decreto di ratifica (78 del 13.12.2007) ha stabilito che l'elezione di essi da parte della Corte Suprema, sancita dall'art. 10 Statuto-CCJ, si svolga all'interno di una lista compilata da una commissione di esperti nominata dal Congresso (artt. 2 e 3 d. 78 del 2007), ma ciò è stato considerato dalla CCJ un'inaccettabile politicizzazione del procedimento di nomina, con la conseguenza di creare una situazione di stallo che tuttora perdura.

¹⁸⁴ ... come stato associato; dal 2013 è componente *pleno iure*.

¹⁸⁵ Secondo E.N. Ulate Chacón gli stati SICA sarebbero però tenuti a partecipare allo Statuto CCJ stante l'impegno in tal senso emergente dall'art. 12, § 2, co. 3, Prot. Tegucigalpa; *El sistema jurisdiccional*, cit., 305.

¹⁸⁶ Diversa è la posizione espressa dal giudice della costituzionalità del paese. Infatti la *Sala Constitucional* della *Corte Suprema de Justicia* (Sala IV) ha dapprima posto l'accento sui gravi effetti lesivi che la mancata ratifica dello Statuto CCJ produce per lo stato e i cittadini costaricani (sent. 4638 del 6.9.1996, *cons.* V) e poi sostanzialmente riconosciuto che la giurisdizione della CCJ si è radicata in Costa Rica in ragione della ratifica del Prot. Tegucigalpa (sent. 6619 del 27.8.1999, *cons.* III, IV); A.D. Perotti in *La autoridad*, cit., 14-15; H. Miranda, *El reconocimiento del Derecho Comunitario en la Jurisprudencia de la Sala Constitucional: Límites a su supremacía*, in *Revista de Derecho Comunitario, Internacional y Derechos Humanos* (Univ. Costa Rica), 1, 2010, 338 ss., spec. 350-351; E.N. Ulate Chacón, *El sistema jurisdiccional*, cit. 305-306.

¹⁸⁷ Al più la carenza di legittimazione passiva è opposta in via politica, altrimenti ci si limita a rifiutare gli atti notificati dalla CCJ. Così la Costa Rica, in risposta alla convocazione notificata dalla Corte a comparire e difendersi nel giudizio per violazione del diritto comunitario intentato dall'*Asociación del Agentes de Aduanas de Costa Rica*, ha inviato una lettera del proprio Ministro degli esteri per opporre l'incompetenza del giudice comunitario a conoscere controversie in cui essa sia parte; CCJ, sent. 87 del 2009, cit., *resulta* III. La prassi del rifiuto degli atti giudiziari notificati dalla CCJ (che ovviamente non ha impedito a essa di pronunciarsi) è stata invece inaugurata dal governo panamense (cfr. *cons.* VI della sent. CCJ 104 del 20.10.2010, Exp. 104-1-18-2-2010 e *resulta* IX e *cons.* VI della cit. sent. 105 del 2010 sull'illegittimità della denuncia da parte di Panama del Trattato PARLACEN) ma poi fatta propria da quello costaricano (cfr. *cons.* VIII della sent. CCJ 123 del 2012).

¹⁸⁸ Due pareri e sette sentenze, ma spesso si tratta di pronunce tra loro collegate.

¹⁸⁹ Si allude ai casi richiamati *supra* alla nt. 182.

¹⁹⁰ ... su cui del resto si hanno ben tre di tali sette sentenze.

“doppiate” da pronuncia interna di contenuto analogo a cui lo stato non ratificante si è adeguato senza dover fare concessioni alla Corte comunitaria¹⁹¹; ancora, nel caso più recente (violazione del diritto comunitario e internazionale e danni ambientali causati dalla Costa Rica per la costruzione di una strada di 120 Km lungo la sponda sud del Río San Juan¹⁹² in proprio territorio al confine col Nicaragua¹⁹³) i caratteri della sentenza, pur di condanna, pronunciata dalla CCJ hanno *sinora* consentito a tutti i “contendenti” (non solo processuali¹⁹⁴) di mantenere ferma la propria posizione e dichiararne il successo, almeno a fini politici¹⁹⁵.

Insomma la Corte di Managua sembra aver improntato il proprio comportamento alla prudenza, forse – come inizialmente hanno fatto, di concerto, la Commissione europea e la Corte di Giustizia delle Comunità europee – nella prospettiva di creare un “*habitat of obedience*” verso il diritto comunitario, prima di portare *a compimento* il confronto con gli stati membri (e segnatamente con quelli non ratificanti)¹⁹⁶. Un confronto/scontro, questo, che se la vedesse soccombere rischierebbe di delegittimarla, coll’effetto di lasciare il diritto comunitario centroamericano, almeno nei territori degli stati non ratificanti, alla mercé dei soli interpreti statali: privo di garanzia della necessaria uniformità di applicazione e dunque irrimediabilmente snaturato, anche qualora tutti quegli interpreti, nel rispetto del Prot. di Tegucigalpa, riconoscessero comunque a esso la diretta applicabilità e (cosa non scontata¹⁹⁷) il primato.

¹⁹¹ *Supra* § 8 *et spec. nt.* da 161 a 163. Omogenei sono gli effetti prodottisi nel meno rilevante (e comunque meno clamoroso dal punto di visto politico) caso *Asociación del Agentes de Adunas de Costa Rica v. Costa Rica*, infatti in esso la declaratoria di nullità dell’atto impugnato (la *Circular* DGT-137-2007 della direzione generale delle dogane costaricane) è pronunciata dalla CCJ (sent. 87 del 20.10.2009) solo qualche mese *dopo* la pronuncia in tal senso di un giudice interno (*Tribunal Contencioso Administrativo*, sent. 741 del 23.4.2009).

¹⁹² Area storicamente controversa e, si direbbe, “rischiosa” per la CCJ, giacché proprio quell’area è oggetto di una delle decisioni sugli effetti del Trattato Bryan-Chamorro che portano alla crisi della Corte di Cartago; *supra* nt. 51 e nt. 75.

¹⁹³ La CCJ è stata adita da due associazioni ambientaliste nicaraguensi, il *Foro Nacional de Reciclaje* (FONARE) e la *Función Nicaraguense para el Desarrollo Sostenible*, e il governo del Nicaragua si è costituito in giudizio *ad adiuvandum*.

¹⁹⁴ Si allude al fatto che la posizione della Costa Rica e soprattutto il suo rifiuto di sottoporsi alla giurisdizione della CCJ ha trovato l’aperto (e interessato) sostegno politico di Panama. Sulle ragioni costaricane nel caso di specie e in generale su quelle del rifiuto degli stati non ratificanti di riconoscere la giurisdizione della CCJ in dottrina B. Quirós Muñoz, *Limitaciones de las competencias de la Corte Centroamericana de Justicia: a propósito del conflicto generado por la construcción de la carretera fronteriza del Río San Juan*, in E.N. Ulate Chacón, A. Salazar Rodríguez (comps.), *Tribunales internacionales*, cit., 365 ss.

¹⁹⁵ La CCJ in sede cautelare ha ordinato di bloccare la costruzione della strada e poi nel merito ha dichiarato l’opera illegittima perché costruita in violazione di norme comunitarie e internazionali e condannato la Costa Rica per danno ambientale; ha però rigettato la domanda di risarcimento, per mancato raggiungimento della prova sul *quantum*. Il governo costaricano ha dapprima ignorato l’ordinanza di sospensione e poi respinto pubblicamente (e sdegnosamente) la sentenza asserendone l’irrilevanza nei propri confronti; CCJ, sent. 123 del 2012.

¹⁹⁶ Per tale lettura del comportamento di CE e CdG nella prima fase dell’integrazione europea M. Poiars Maduro, *We, the Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of the Article 30 of the EC Treaty*, Oxford-Portland, Oregon, Hart, 1998, 9-10.

¹⁹⁷ Tuttavia i giudici supremi dei paesi membri riconoscono al diritto comunitario primato solo rispetto alla legislazione ordinaria, non alle previsioni costituzionali; invece la CCJ lo ritiene prevalente anche rispetto a esse, salvo il rispetto di quelle fondamentali; *supra* nt.

Tale prudenza appare ancor più opportuna in un ambiente come quello dell'integrazione centramericana, in cui la CCJ è sostanzialmente sola, perché il *Comité Ejecutivo*, a differenza della Commissione europea *anche delle origini*¹⁹⁸, non è certo in grado di costituire un baluardo effettivo della legalità comunitaria¹⁹⁹.

È però lecito domandarsi se questo equilibrio instabile possa essere mantenuto nel tempo. Infatti l'accesso diretto alla CCJ riconosciuto a «*cualquier interesado*» ai fini della declaratoria d'illegittimità comunitaria degli atti statali legislativi, regolamentari, amministrativi o di qualsiasi altro atto o comportamento di autorità (*latu sensu*) interne²⁰⁰ sembra ridurre la possibilità dei giudici di Managua di modulare il confronto con gli stati. E l'aver subordinato l'esercizio del *locus standi* dinanzi a sé al previo esperimento infruttuoso dei rimedi giurisdizionali di diritto interno²⁰¹ sembra solo ridurre l'esposizione²⁰².

In ipotesi il caso della costruzione della strada lungo il Río San Juan potrebbe divenire un banco di prova decisivo. Il FONARE (una delle associazioni ambientaliste attrici che per tale opera hanno ottenuto dalla CCJ la condanna della Costa Rica per danno ambientale ma senza risarcimento per il – verrebbe da dire “provvidenziale” – mancato conseguimento della prova sul *quantum*) ha infatti intentato una nuova azione dinanzi al giudice comunitario, volta a far condannare il paese “non ratificante” al risarcimento dei “*daños acumulativos posteriores*” che quella strada produce; danni stimati ingentissimi²⁰³. In realtà, non sembra probabile che tale ricorso superi il vaglio di esaurimento dei rimedi interni, ma se ciò avvenisse e la CCJ (in coerenza con la propria sent. 123 del 2012) lo accogliesse nel merito lo scontro con la Costa Rica non potrebbe risolversi in una “vittoria di tutti”; avrebbe invece vincitori e sconfitti, con conseguenze assai rilevanti. Ne deriverebbe, infatti, una delimitazione netta dell'ambito (spaziale e geopolitico) entro

179. Per un'approfondita analisi della giurisprudenza statale in materia A.D. Perotti, *La autoridad*, cit., 10 ss.; per gli aggiornamenti C.E. Salazar Grande, E.N. Ulate Chacón, *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, cit., 116 ss.

¹⁹⁸ ... il cui ruolo è ed è stato sin da allora fondamentale; M. Poiars Maduro, *We, the Court*, cit., 9-10.

¹⁹⁹ Visto quanto osservato *supra* § 8, non ha evidentemente alcun rilievo pratico osservare che l'art. 24, § 4, lett. b, Prot. Tegucigalpa assegna a tale organo il compito di vigilare sull'osservanza del Protocollo stesso, degli strumenti complementari e degli atti derivati, con formula che è molto simile a quella usata nell'attuale art. 17 TUE (ma già nell'art. 155 TCEE versione 1957) a proposito della Commissione europea. Dal calco nel formante positivo non discende infatti neppure la minima similitudine di funzionamento; e ciò anche al considerare la CE delle origini.

²⁰⁰ Art. 22, lett. c), Statuto-CCJ.

²⁰¹ Tale regola, propria del diritto internazionale, qui è invece fondata sui caratteri comunitari dell'ordinamento. Secondo la CCJ essa infatti deriva dai principi di effetto diretto e del primato, giacché essi fanno delle autorità interne i *primi giudici* della legittimità comunitaria; sent. 10 del 5.3.1998, *cons. V (Exp. 10.5.11.96)*, ma già sent. 11 del 5.12.1996, *cons. non numerati a p. 2-4 (Exp. 11-6-11-1996)*. Per una critica all'introduzione di questo requisito per via giurisprudenziale A.D. Perotti, *La autoridad*, cit., 7.

²⁰² Forse a tal fine la CCJ richiede anche che nell'uso dei strumenti di tutela (ordinaria e straordinaria) del diritto interno si sia agito «*racionalmente*», riservandosi così uno spazio di valutazione discrezionale circa la realizzazione di tale presupposto di accesso.

²⁰³ Secondo il presidente del FONARE, il danno (di quello che egli ha definito “ecocidio”) potrebbe raggiungere un valore pari a dieci volte quello del bilancio annuale della Costa Rica.



cui al SICA si possa riconoscere carattere almeno tendenzialmente sovranazionale e ciò potrebbe generarne una crisi profonda, senza potersi escludere la chiusura del ciclo integrazionistico centroamericano attualmente in corso.

11. *Segue*: un nuovo tentativo di collocare oltre confine un giudice che arbitri i conflitti tra poteri statali e garantisca l'esecuzione delle sentenze interne: la CCJ “giudice costituzionale”

La giurisdizione più peculiare²⁰⁴ ma anche più discussa e problematica della CCJ è quella sulle c.d. “*controversias constitucionales*”²⁰⁵. Essa si articola in due rami, poiché, su istanza di parte, il giudice regionale è chiamato per un canto a dirimere i conflitti interni tra poteri od organi fondamentali di uno stato membro: “conflitti costituzionali in senso stretto” (art. 22, lett. f, primo periodo, Statuto-CCJ), per l'altro a garantire la piena e corretta esecuzione di pronunce giudiziarie statali *che siano definitive*²⁰⁶; il che, nella più parte dei casi, è ancora (*lato sensu*) dirimere controversie tra poteri, giacché sono proprio gli altri poteri dello stato a potersi più facilmente sottrarre al giudicato interno o a non garantire a esso giusta esecuzione (art. 22, lett. f, secondo periodo, Statuto-CCJ). Nell'uno e nell'altro caso, la CCJ applica il diritto pubblico statale (art. 63, § 4, Ord. procedimenti CCJ).

Tale complesso giurisdizionale – che per brevità si indica come “giurisdizione costituzionale in senso ampio” – deriva direttamente e pressoché pedissequamente dalla tradizione della Corte di Cartago²⁰⁷ ed è riproposta anche nel ciclo d'integrazione in atto perché, anche ora come già allora, gli stati centroamericani dubitano della capacità propria e dei propri vicini di trovare in via giuridica efficaci soluzioni alle controversie che, più che *tra i* poteri interni, si producono tra i preposti a essi: dunque – si direbbe – ai conflitti interni *di potere*²⁰⁸.

Quanto al secondo capo della giurisdizione *ex* lett. f del cit. art. 22, quello sull'esatta esecuzione del giudicato interno, la CCJ parrebbe svolgere un ruolo assimilabile a quello delle Corti internazionali dei diritti: supplire alle carenze e ai fallimenti dei sistemi interni di giustizia. E pur tuttavia non si può non rimarcare la specificità, giacché questo giudice regionale è chiamato ad

²⁰⁴ O.P. Noubleau Orantes, *La problemática del sistema de protección jurídico del SICA*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, 83.

²⁰⁵ Così definita dall'*Ordenanza de procedimientos de la CCJ* del 1994, Cap. V.

²⁰⁶ Così CCJ sent. 93 del 19.11.2009, *cons. I* (Exp. 93-01-07-01-2009), ove si argomenta che funzione di questa giurisdizione è apprestare una tutela sovranazionale alla sicurezza giuridica dei privati, garantendo *ad extra* rispetto pieno e esatta esecuzione (*cons. II*) di ciò che sia *res judicata*. Inoltre, sulla base di argomenti tratti per comparazione, già CCJ sent. 11 del 5.12.1996 *cons. non numerati a p. 2-3* (Exp. 11-06-11-1996).

²⁰⁷ *Supra* § 4.

²⁰⁸ S. Maldonado Jordison, *The Central American Court*, cit., 236.



applicare il diritto statale, non a verificare e garantire che il sistema di giustizia interno rispetti *standard* minimi comuni.

Comunque all'analisi in concreto emerge che questa è una delle giurisdizioni più utilizzate²⁰⁹ e più utili della CCJ, tanto che si è arrivati a definirla “pietra d'angolo” dell'amministrazione della giustizia *nel* SICA²¹⁰.

In termini generali e sul piano del fatto, ossia delle esperienze consolidate, va notato che in America centrale i conflitti *tra* poteri e *di* potere non costituiscono problema o meglio pericolo “solo” per la pace e la tenuta dei regimi costituzionali interni, ma anche per l'intera regione (giacché le fazioni interne hanno quasi sempre trovato quantomeno supporto in altri stati regionali). E dunque la soluzione pacifica di essi è interesse di tutti i centroamericani. Da ciò nasce l'esigenza del coinvolgimento della CCJ, qualificata – ora come nell'esperienza dei primi del Novecento – «*conciencia nacional de Centroamérica [...], depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana*» (art. 6 Statuto-CCJ).

Sul piano giuridico, a quest'attribuzione della CCJ non è dato trovare alcun fondamento fuori e prima dello Statuto-CCJ. Nei fini di pace, libertà, democrazia e sviluppo a cui il processo integrazionistico centroamericano è teso (artt. 3 e 4 Prot. Tegucigalpa) e in particolare nel principio-corollario di solidarietà centroamericana – espressione della profonda interdipendenza e dell'origine e del destino comune che lega i paesi dell'area e dunque anche le loro vicende politico-costituzionali (art. 4, cit., lett. d) – si può individuare una mera ragione. Nelle prescrizioni costituzionali statali che consentono le limitazioni di sovranità e, più direttamente, in quelle che orientano l'ordinamento a una (futura) *unificazione politica* centroamericana si potrebbe, peraltro non senza difficoltà, provare a cogliere una qualche forma di consenso a trasferire “oltre confine” l'istanza di giustizia della costituzione dei poteri, ma ciò, evidentemente, solo nel contesto di tale unificazione. Anche in questa ipotesi, peraltro, la formula che assegna la funzione di dirimere i conflitti costituzionali di un ordinamento a un organo di altro ordinamento (e quindi estraneo a quella costituzione) resterebbe alquanto eccentrica. Infatti neppure nei modelli federali statali le corti federali o, quando previste, quelle costituzionali arbitrano conflitti di attribuzioni tra poteri/organi interni agli stati membri (conflitti che si potrebbero definire *orizzontali locali interni o interorganici*), perché essi non hanno a parametro il diritto federale bensì quello statale²¹¹.

²⁰⁹ Delle 97 decisioni pronunciate sinora dalla CCJ in sede contenziosa ben 23 sono in materia di esecuzione del giudicato interno.

²¹⁰ M.Á. Cano Linares, *La Corte Centroamericana de Justicia: un órgano único con diversidad de competencias*, in C.R. Fernández Liesa (dir.), *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*, Madrid, Thomson-Civitas, 2009, 127.

²¹¹ Quelle corti sono invece solitamente chiamate a dirimere i conflitti tra poteri/organi centrali: della federazione (dunque *orizzontali federali*), quelli tra federazione e soggetti autonomi, nell'esercizio del pluralismo istituzionale (*verticali*), e ancora quelli tra soggetti

Va poi appena annotato che l'ipotesi prospettata, quella appunto di un'integrazione anche solo lontanamente paragonabile a quella di un compiuto stato federale, è per il SICA del tutto astratta, giacché persino le prescrizioni costituzionali statali vigenti che *evocano* una (ri-)composizione politica della regione come punto non prossimo di arrivo di un percorso evolutivo da compiere sono così prudenti o blande da apparire quasi un semplice omaggio alla storia, oramai passata, d'idee e aspirazioni ben più che di esperienze concrete qui ripercorsa²¹².

Ciò detto sul piano sistematico, resta da osservare che i risultati conseguiti in concreto dalla Corte di Managua nell'esercizio della propria giurisdizione costituzionale "in senso stretto" (quella *ex primo* periodo della lett. f dell'art. 22 Statuto-CCJ) sono del tutto scoraggianti. Infatti in nessuno dei tre casi in cui essa è stata attivata ha potuto risolvere *effettivamente* la controversia.

dell'autonomia (*orizzontali locali esterni o intersoggettivi*); tutti da giudicare in base alla costituzione federale; G.F. Ferrari, *Le forme di controllo di costituzionalità "anomale"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, 351 ss, spec. 356-359; A. Vedaschi, *La giustizia costituzionale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 986 ss.; per una lettura dell'attribuzione alle corti della funzione arbitrale *verticale* C. Möllers, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 130 ss.; per un'ampia panoramica dei sistemi di giustizia costituzionali anche federali L. Mezzetti (cur.), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, CEDAM, I, 2009, II, 2011.

²¹² Il riferimento è: all'art. 89, cost. El Salvador, per cui «*El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular*» (ma di tale cost. v. anche art. 55 che tra i fini del sistema educativo pubblico individua la promozione dell'unità del popolo centroamericano); all'art. 150 cost. Guatemala, intitolato «*De la comunidad centroamericana*», per cui «*Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad*» (l'art. 171, lett. l, n. 2, assegna al Congresso la definizione delle modalità di realizzazione dell'unità politica centroamericana quale sbocco costituzionalmente possibile – ma non unico – del processo integrazionistico); agli artt. 5, § 7, e 9, §1, cost. Nicaragua per i quali, rispettivamente, «*Nicaragua privilegia la integración regional y propugna la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana*» e «*Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos para establecer y preservar la paz en la región*». Al limite si può richiamare anche il preambolo cost. Honduras, in cui i deputati costituenti, dichiarandosi interpreti fedeli delle aspirazioni del popolo, affermano la propria fede in una generica «*restauración de la unión centroamericana*»; si tratta però di poco, anche perché nell'articolato questa costituzione si riferisce alla sola integrazione *economica* centroamericana (art. 335). Dunque tra le costituzioni dei paesi storicamente coinvolti nel processo integrazionistico centroamericano solo in quella costaricana l'obiettivo dell'integrazione politica è del tutto inespreso, e del resto una certa "prudenza" sul punto si era manifestata già in passato (*supra* nt. 40). Prive di tale obiettivo sono anche le Carte dei tre paesi che si sono aggiunti al processo di integrazione solo in questo ciclo; il preambolo di quella di Panama inserisce però la promozione dell'integrazione regionale (genericamente indicata) tra i fini supremi dello stato, mentre l'art. 22, § 5, cost. Rep. Santo Domingo individua come obiettivo il rafforzamento dell'integrazione tra gli stati americani.

11.1. Il caso Presidente della Repubblica c. Asamblea Nazionale nicaraguensi: un conflitto tra poteri interni che sfocia in un conflitto tra giurisdizioni costituzionali; la CCJ sotto assedio

Il primo conflitto costituzionale in senso stretto giunto dinanzi alla Corte di Managua sorge dalla profondissima contrapposizione istituzionale o meglio dalla vera e propria lotta per il potere tra l'Assemblea Nazionale e il Presidente della Repubblica Enrique Bolaño Geyer che infiamma il Nicaragua a cavallo tra il 2004 e il 2005. Essa si sviluppa intorno al tentativo, poi riuscito²¹³, di modificare la costituzione per rafforzare i poteri parlamentari di controllo sull'esecutivo e quindi – data la forma di governo presidenziale – proprio sul Presidente della Repubblica (legge 520 del 2005)²¹⁴; e ha un'importante quanto grave punto di sbocco nell'apertura di un procedimento *extra ordinem* di *impeachment* nei confronti di Bolaño²¹⁵. Questi reagisce con nettezza sul primo come sul secondo fronte, sostenendo – non senza ragioni – che in realtà essi costituiscano due parti (entrambe illegittime) della medesima strategia volta, in definitiva, a sovvertire l'ordine costituzionale. Quanto all'*impeachment* la tesi presidenziale è semplice e lineare: la costituzione non consente all'Assemblea di destituire il Presidente eletto dal popolo, sicché si tratta di un *golpe*. Quanto invece alla proposta di legge di revisione costituzionale (poi approvata) si obietta immediatamente (ossia già quando il procedimento d'approvazione è ancora in corso) che la sottrazione al Presidente di poteri essenziali ai fini dell'esercizio della sua funzione di capo dell'esecutivo di un sistema presidenziale, incidendo sui principi fondamentali, imprime alla Carta una riforma che non è solo parziale – come preteso dall'Assemblea Nazionale – ma totale. Dunque richiede l'adozione secondo il relativo procedimento; talché il procedimento di approvazione intrapreso e poi portato a compimento dall'Assemblea Nazionale – quello di riforma parziale – è inidoneo al caso di specie e lesivo di fondamentali garanzie costituzionali²¹⁶.

²¹³ Il progetto di legge revisione dell'art. 138, nn. 4, 9, 30, dell'art. 143 e 150, n. 6 è presentato alla segreteria dell'Assemblea *da un terzo dei deputati* (frazione sufficiente per la riforma parziale; art. 191, § 2 cost.) il 20.9.2004 e approvato dall'Assemblea in prima lettura il 25.11.2004 e in seconda e definitiva lettura il 13.1.2005 (*ex artt.* 192 e 194, I periodo, cost.).

²¹⁴ In realtà essa sostanzialmente assegna all'Assemblea il voto di ratifica sulle principali nomine fatte dal Presidente della Repubblica – tra le quali anche quelle dei ministri – e poi consente di superare il veto presidenziale sulle legge attraverso una nuova approvazione a maggioranza assoluta. È da dire, tuttavia, che nella *Exposición de Motivos* si afferma che la legge, in linea con le tendenze del momento, renderebbe il legislativo gerarchicamente sovraordinato all'esecutivo.

²¹⁵ Il 7.10.2004 la *Controlaría General de la República* rimette il Presidente dinanzi all'Assemblea Nazionale, dopo avergli inflitto la sanzione della sospensione dello stipendio per due mesi, ai fini di valutare la sua destituzione per non aver comunicato i contributi economici ricevuti per finanziare la propria campagna elettorale. L'Assemblea apre prontamente il relativo procedimento, nominando una commissione istruttoria. Tuttavia nel sistema presidenziale nicaraguense a nessuna delle due autorità è attribuito il relativo potere.

²¹⁶ La costituzione del Nicaragua infatti distingue i procedimenti di revisione parziale e totale: in questo secondo caso l'iniziativa è riservata alla maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea legislativa e l'approvazione definitiva a un'Assemblea costituente a



Oltre ciò, si obietta che la legge viola nel merito i principi fondamentali sia del SICA sia dell'ordinamento costituzionale nicaraguense, e in particolare quello democratico e della separazione dei poteri.

Il 13.12.2004 Bolaño adisce la Corte Suprema (CSJ) del Nicaragua come giudice dei conflitti tra poteri costituzionali (art. 163, n.12, cost.). Ma poi, senza attendere la pronuncia di questa, intraprende la via della giustizia regionale: nel paese la tensione è altissima e d'altro canto le sue ragioni hanno trovato aperto e deciso sostegno nella *Reunión de Presidentes SICA* del 15.12.2004. Così, il 4.1.2005, propone ricorso *ex art. 22*, lett. f, primo periodo, dinanzi alla CCJ, denunciando le violazioni sia di diritto comunitario sia di diritto costituzionale interno da cui sono affetti la legge di revisione ancora in corso di approvazione e il procedimento d'*impeachment*, chiedendo, peraltro, di ordinare la sospensione di entrambi in via cautelare. In due giorni i giudici regionali adottano la *resolución* che accoglie l'istanza cautelare.

È da rimarcare che al momento di pronunciarsi *per la prima volta* su un conflitto costituzionale in senso stretto la Corte non si fa carico della eventuale esigenza di subordinare l'accesso dinanzi a sé al previo esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni; una pregiudiziale, questa, che invece ritiene esserci con riferimento alle altre sue competenze giurisdizionali su atti o fatti statali²¹⁷. Si potrebbe cercare giustificazione di ciò nel *periculum in mora*, invero grave, che essa si trova a fronteggiare in quel momento; ma da un lato la celerità nel decidere caratterizza anche la Corte Suprema nicaraguense (come subito si vedrà) e dall'altro neanche nel giudizio di merito tale pregiudiziale sarà discussa e men che meno sancita.

Dinanzi a tanto l'Assemblea Nazionale si rivolge senza indugio alla CSJ²¹⁸ perché risolva la questione di giurisdizione prodotta dalle due azioni parallele proposte dal Presidente e si pronunci sugli effetti della *resolución* del giudice regionale. Il giudice dei conflitti costituzionali nicaraguense adotta *lo stesso giorno* un *auto* con cui sancisce che la CCJ non avrebbe potuto pronunciarsi, in quanto non erano stati esauriti i rimedi giurisdizionali interni e pertanto dichiara la misura cautelare regionale priva di effetti. L'Assemblea Nazionale può quindi approvare in via definitiva le modifiche alla Carta e lo fa in una settimana.

maggioranza dei due terzi (artt. 191, § 3, 193, 194, II periodo, cost.). Sui procedimenti di revisione costituzionale in America latina, e in particolare per l'individuazione degli ordinamenti in cui si riserva a un'assemblea *ad hoc* ogni revisione costituzionale (Argentina) oppure la sola revisione totale della costituzione (Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Nicaragua) o la revisione di talune specifiche previsioni costituzionali (Guatemala), A.R. Brewer-Carías, *Modelos de revisión constitucional (reforma o enmienda) en América latina*, in *Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad*, Bogotá, CTP, Universidad Javeriana, 2005, 107 ss.

²¹⁷ Il riferimento è alle competenze *ex art. 22*, lett. c nonché lett. f, secondo periodo. Nelle controversie internazionali la pregiudiziale è invece diplomatica; cfr. art. 22, lett. a, § 2.

²¹⁸ Lo fa il giorno successivo a quello di adozione e notifica del provvedimento cautelare della CCJ.

Questo aspetto della vicenda assume un significato ulteriore e più ampio che qui è molto rilevante: segna infatti *in concreto* la debolezza della giurisdizione c.d. costituzionale in senso stretto della Corte di Managua proprio nel momento del suo primo (e invero poco accorto) esercizio; proprio, cioè, quando più forte è l'esigenza di dimostrarne l'effettività²¹⁹. Tanto più che essa è assai peculiare, perché difficile da riportare ai modelli sperimentati, e dunque più esposta a perplessità e comprensibili resistenze.

La CCJ prova a reagire e il 29.3.2005, a maggioranza di quattro a due, pronuncia la sentenza con cui definisce il giudizio del tutto in favore del ricorrente. Dichiara infatti privi di validità sin dall'origine e dunque inapplicabili sia la (ormai già approvata) legge di revisione costituzionale 520 del 2005 sia i provvedimenti sanzionatori e di apertura del procedimento di rimozione del Presidente²²⁰.

Ciò che qui assume maggiore interesse non è discutere la fondatezza nel merito della decisione, ma come tale decisione incida sull'assetto dei rapporti tra “le due giurisdizioni costituzionali”.

Ha quindi innanzitutto rilievo analizzarla come presa di posizione della CCJ in materia. In tale prospettiva ciò che emerge è la nettezza con cui la Corte afferma la propria giurisdizione sui conflitti costituzionali interni ai paesi SICA. Essa – si legge – è strumento indispensabile del processo d'integrazione²²¹, che una volta attivato (per ricorso di parte) ha carattere *excluyente*²²². A ben osservare, negli atti regionali (e in particolare nella parte motiva dello Statuto-CCJ richiamata dalla sentenza) questo carattere è di ogni ambito di giurisdizione della CCJ. Eppure per come è utilizzato dalla sentenza esso finisce per costituire una sorta di argomento implicito o per lo meno una premessa attraverso cui si evita di farsi carico del problema della pregiudiziale dell'esaurimento dei rimedi interni (solo) per l'ambito della giurisdizione costituzionale in senso stretto. Argomento o premessa che sia, ovvia ne è l'insufficienza: se tutte le giurisdizioni assegnate al giudice regionale sono *excluyentes* e per alcune di esse proprio la CCJ in via interpretativa ha sancito quella pregiudiziale, richiamare tale carattere non può servire in questo caso (come in nessun altro) per sottrarsi alla discussione sull'esigenza di esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni. Del resto, nel caso di specie tale esigenza è già ampiamente avanzata, anzi si è anche formalmente posta la questione dell'esclusività in materia della giurisdizione del giudice

²¹⁹ Tornano qui in rilievo le osservazioni fatte sul comportamento di CE e CdG alle origini del processo d'integrazione comunitaria europea *supra* § 9.1. *et ibi* nt. 196.

²²⁰ CCJ, sent. 69 del 29.3.2005 *Exp.* 69-01-03-01-2005.

²²¹ Così spec. nel *cons.* XXII.

²²² Così nel *cons.* I, ove a fondamento di tale carattere si richiama la *Exposición de Motivos* dello Statuto-CCJ.



costituzionale interno e dell'intangibilità del suo giudicato. E dunque i tentativi di eludere il problema sfiorano l'ingenuità.

Il secondo aspetto che assume qui centralità è tracciare gli effetti che tale presa di posizione produce in concreto: nella vicenda specifica, ma soprattutto nella determinazione dei rapporti tra le due giurisdizioni costituzionali.

Va allora evidenziato che la CSJ del Nicaragua non resta certo a guardare. Infatti lo stesso 23.5.2005, giocando d'anticipo di poche ore rispetto all'appena richiamata decisione della CCJ, pronuncia la sentenza di merito sull'analogo ricorso proposto dianzi a sé dal Presidente, nonostante che questi vi abbia rinunciato, e lo rigetta, dopo aver dichiarato – ed è questo il punto che qui più rileva – l'incostituzionalità dell'art. 22, lett. f, primo periodo, Statuto CCJ, in quanto lesivo della propria giurisdizione sui conflitti di competenza tra poteri dello stato per come attribuita dall'art. 164, n. 12, cost.²²³.

Lo scontro è di estrema durezza. In Nicaragua – dove, lo si ricordi, la Corte regionale ha sede – inizia una pesante campagna denigratoria contro i giudici regionali e non mancano persino minacce di azioni giudiziarie nei loro confronti. La CCJ reagisce prima in via più formale, poi con comunicati pubblicati sui giornali; il tentativo è dimostrare sul piano giuridico non solo la correttezza della propria pronuncia ma anche l'illegittimità e la pretestuosità di quella della CSJ nicaraguense²²⁴.

Il risultato è inadeguato, almeno sul punto centrale della questione: non si spiega in modo convincente perché proprio per questa giurisdizione, così delicata e peculiare, la CCJ non abbia sancito (come per le altre) la pregiudiziale dell'esaurimento degli strumenti processuali interni. Più precisamente: una risposta indiretta in realtà viene data, ma è così debole da finire per rafforzare i dubbi sulla scelta della Corte. Infatti in un editoriale pubblicato nella Gazzetta ufficiale CCJ si sostiene che il più grave errore in cui è incorsa la CSJ nicaraguense nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 22, lett. f, primo periodo, Statuto-CCJ starebbe nell'averlo considerato in contrasto con l'art. 164, n. 12, cost. Stando all'editoriale, la previsione statutaria, invece, non assegnerebbe affatto alla CCJ giurisdizione sui conflitti di competenza tra poteri (la giurisdizione che appunto l'art. 164, no. 12, cost. Nicaragua assegna alla CSJ), ma giurisdizione sui conflitti tra

²²³ CSJ, Nicaragua, sent.15 del 29.3.2005.

²²⁴ Tali atti sono pubblicati in CCJ, *Memoria de diez años de labores 1994-2004, Anexo a Memoria de Período 2004-2005*, 2005, 31 ss., consultabile in <http://portal.cj.org.ni/CCJ2/Default.aspx?tabid=101>.

poteri od organi dello stato: «*situaciones que son totalmente diferentes, pues un es conflicto de atribuciones y el otro es conflicto de órganos*»²²⁵.

Si tratta di una “spiegazione” apodittica quanto sorprendente: mero artificio inidoneo a sostenere l’operato della Corte regionale.

E in effetti nulla cambia quando, qualche settimana dopo, alcuni cittadini impugnano la legge 520 dinanzi alla CSJ, riproponendo i motivi del ricorso presidenziale²²⁶. Infatti, con sent. 52 del 30.8.2005, questa ne dichiara sì la parziale illegittimità ma solo per aspetti assai limitati, peraltro sollevati d’ufficio²²⁷, mentre rigetta a maggioranza le censure dei ricorrenti e, nella sostanza, fa salva del tutto la revisione della Carta, in insanabile contrasto con la sent. CCJ²²⁸.

A sciogliere questo intricato nodo di *Overlapping Jurisdiction* sarà poi una mediazione politica in sede di Organizzazione degli Stati Americani, il che costituirà la prova conclusiva dell’inadeguatezza della sede giurisdizionale. Il conflitto tra poteri dello stato nicaraguense, lungi dall’essere risolto per via giudiziaria, ha prodotto invece anche un conflitto tra il giudice costituzionale nazionale (del Nicaragua) e il giudice costituzionale regionale; un conflitto di giurisdizione così grave da mettere seriamente in discussione la legittimazione della CCJ, con qualche rischio anche per la tenuta del SICA.

11.2. Allontanamento e primo ritorno, ma con rinuncia, alla giurisdizione costituzionale della CCJ

Dinanzi a tanto la giurisdizione strettamente costituzionale della CCJ è messa da parte per diversi anni, perché nessuno ritiene utile azionarla. Paradigmatico è il caso della grave crisi honduregna del 2009 prodotta dal tentativo Presidente Manuel Zelaya Rasales di modificare la costituzione del tutto *extra ordinem*, per via plebiscitaria, al fine di allungare il proprio mandato che sfocia nel suo arresto ed espulsione su ordine della Corte Suprema e nella successiva e correlata

²²⁵ *Editorial: La sentencia del Juez, como cosa jugada, es la verdad legal*, in *Gaceta Oficial de la CCJ* 19 del 24.5.2005, 2, pubblicato anche in CCJ, *Anexo a Memoria de Período 2004-2005*, cit., 35-36.

²²⁶ I ricorsi sono due, presentati rispettivamente il 7.4.2005 e 24.5.2005. Il primo è proposto da Rosa Marina Zelaya Vasquez, già Presidente del *Consejo Supremo Electoral*.

²²⁷ Dichiarò incostituzionale e dunque inapplicabile una prescrizione perché introdotta solo in seconda lettura. Invero nella parte motiva (*cons. V*) la CCJ sancisce l’incostituzionalità della parte dell’*Exposición de Motivos* in cui si afferma che la riforma tende a garantire la superiorità gerarchica del legislativo sull’esecutivo, ma quasi fosse solo un orpello omette di pronunciarne l’incostituzionalità nel dispositivo. La CCJ invece valorizza questa motivazione ai fini dell’interpretazione della legge nel suo complesso rivolgimento della forma di governo e dunque ne fa argomento fondante dell’illegittimità (*cons. XV*).

²²⁸ Nel voto dissidente del giudice I. Escobar Fornos si ritiene invece fondata la tesi per cui la legge avrebbe i caratteri della riforma totale, in quanto la giurisprudenza della CSJ nel *cons. I* della sent. 8 dell’8.5.1995 aveva definito come tale la riforma incidente su «*la existencia misma del Estado o la forma de gobierno o su inspiración democrática*». E l’argomento appare ripreso (sebbene in termini riassuntivi e meno ragionati) dalla sentenza della CCJ (69 del 2005, *cons. XVI*).



destituzione da parte del Congresso. Neanche in questo caso, caratterizzato da nodi giuridico-costituzionali complessi che per ovvi motivi non possono essere sciolti dalla giurisdizione interna (ossia dalla direttamente e pianamente coinvolta CSJ), si adisce la Corte regionale.

Il ritorno alla CCJ come giudice dei conflitti tra poteri si ha solo nel 2011, quando dinanzi a essa viene impugnato dai partiti che la sostengono il diniego di iscrizione di Sandra Torres tra i candidati alla presidenza del Guatemala per l'impedimento *ex art.* 186, lett. c, cost., in quanto moglie del Presidente in carica²²⁹. Si oppone, soprattutto, che il divieto contenuto nella richiamata prescrizione colpisce *letteralmente* solo i parenti entro il quarto grado e gli affini entro il secondo, non il coniuge²³⁰ e, d'altro canto, che la Torres ha divorziato dal Presidente, anche se – occorre precisare – lo aveva fatto solo dopo aver accettato la candidatura proposita dai partiti della coalizione che sosteneva l'ex-marito e dunque, con tutta evidenza, proprio per sottrarsi all'impedimento²³¹.

Al di là della vicenda specifica, occorre qui rimarcare che anche questa volta la Corte di Managua è adita quando ancora i rimedi giurisdizionali interni non sono esauriti. In particolare non vi è stata ancora (ma arriverà in due giorni) la pronuncia sull'amparo di primo grado avverso le pronunce con cui il *Tribunal Supremo Electoral* ha respinto il ricorso contro il provvedimento di diniego. Infatti il ricorso alla CCJ (per violazione del diritto interno e del diritto comunitario) è del 28.7.2011 e la sent. con cui la CSJ guatemalteca respinge il primo amparo è del 30.7.2011. Anche in questo caso le due giurisdizioni vengono coltivate “in parallelo” dai medesimi attori. La sentenza sull'amparo di primo grado è infatti appellata dinanzi alla *Corte de Constitucionalidad* guatemalteca ancora dai partiti sostenitori della Torres mentre già pende il loro ricorso alla CCJ. Evidente è dunque il rischio di un nuovo conflitto tra giudici “costituzionali”: quello interno e quello regionale; e il giudice regionale non si tira indietro. Infatti, confermando l'assenza in questa propria giurisdizione della pregiudiziale dell'esaurimento dei rimedi interni, giudica ammissibile il ricorso prima ancora che la Corte interna si pronunci²³². A scongiurare lo scontro interviene però la decisione dei ricorrenti, che invero matura dopo aver avuto pesantemente torto anche dalla

²²⁹ Il diniego è opposto in data 29.6.2011 con atto del *Director General del Registro de Ciudadanos*.

²³⁰ ... ma tale argomento era stato già da tempo superato per via d'interpretazione teleologica dalla *Corte de Constitucionalidad*, cfr., per es., sentt. 16.11.1989 (*Exp.*220-89) e 10.10.1990 (*Exp.* 280-90).

²³¹ Del resto la stessa Torres aveva concesso interviste in cui si rendeva chiaro quale fosse la ragione del suo divorzio; interviste puntualmente richiamate nell'impugnato provvedimento di diniego del *Director General del Registro de Ciudadanos*.

²³² La *Corte de Constitucionalidad* pronuncia la sent. d'appello sull'amparo l'8.8.2011 (*Exp.* 2906-2011).



Corte costituzionale²³³, di rinunciare “per senso di responsabilità”²³⁴ all’azione dinanzi alla CCJ. Essa infatti archivia il giudizio²³⁵.

11.3. Il nuovo e più grave fallimento: il caso Asamblea legislativa c. Sala costituzionale salvadoregna

Il terzo e ultimo giudizio costituzionale in senso stretto è proposto dinanzi alla CCJ dall’Assemblea legislativa salvadoregna contro la Sala costituzionale della Corte Suprema del paese, per denunciare la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali da questa perpetuata nel dichiarare incostituzionali decreti legislativi²³⁶ degli anni 2006 e 2012 con cui essa aveva provveduto a nominare, previa elezione, giudici della Corte Suprema²³⁷.

È bene subito rimarcare che il tema della pregiudiziale dell’esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni in questo caso semplicemente non si pone: le pronunce d’incostituzionalità della Sala costituzionale sono infatti inappellabili per espressa previsione costituzionale (art. 183 cost.). Ciò fa sì che dinanzi al giudice salvadoregno si ponga “solo” il tema della legittimità *ex se* di un controllo giurisdizionale regionale (e quindi esterno) sui conflitti tra poteri costituzionali interni.

In questa sede non è opportuno ricostruire *funditus* la vicenda specifica, peraltro assai complessa, né tanto meno discuterne gli approdi²³⁸, ma basta riportarne i termini di minima comprensione.

In Salvador i giudici del CSJ, che durano in carica nove anni²³⁹ (art. 186, § 2 cost.), sono nominati e sostituiti dall’Assemblea legislativa un terzo per volta ogni tre anni (131, n. 19, cost.). Durante le legislature 2003-2006 e 2009-2012 l’organo parlamentare ha provveduto a tali nomine per due volte (all’inizio e alla fine di esse), sostituendo così, nell’uno e nell’altro periodo, due terzi dei giudici. La Sala costituzionale ha ritenuto i relativi provvedimenti (e più precisamente quelli di nomina del secondo terzo in ogni legislatura) lesivi del principio di legittimazione popolare indiretta e delle attribuzioni dell’Assemblea stessa e, con le sentt. 23 e 19 del 5.6.2012, li ha

²³³ Essa invero definisce la questione nell’ambito del diritto in modo disastroso per i ricorrenti: conferma del tutto l’impedimento costituzionale alla candidatura della Torres, ma anche infligge, oltre alla condanna alle spese processuali, una multa agli avvocati degli attori (già peraltro disposta dalla CSJ nella sent. di primo grado sull’amparo).

²³⁴ L’atto di rinuncia è così motivato: «*continuar la sustentación de la demanda ... podría generar eventualmente condiciones de inestabilidad que podrían ser utilizados irresponsablemente por otros sectores adversarios del Estado de Derecho en detrimento de la tranquilidad, la paz y la democracia.*»

²³⁵ CCJ, sent. 114 del 6.9.2011 (Exp. 114-03-28-07-2011).

²³⁶ ... così chiamati, ma invero di natura istituzionale.

²³⁷ CSJ, *Sala de lo Constitucional*, sentt., 5.6.2012, risp. *Expedientes de inconstitucionalidad* (anche *Exp. Inc.* o semplicemente *Inc.*) 23 e 19 del 2012.

²³⁸ Su cui L.P. Castillo Amaya, *Conflictos constitucionales y integración regional: la CCJ y El Salvador*, in M. Carducci, P. Riberi (cur.), *La dinamica delle integrazioni regionali in America Latina. Casi e materiali*, Torino, Giappichelli, 2014, 109 ss.

²³⁹ ... ma con mandato rinnovato automaticamente se non interviene un’espressa decisione in senso opposto dell’Assemblea legislativa.

dichiarati incostituzionali. Essi avrebbero infatti inciso negativamente sulla possibilità di nomina nella legislatura successiva (e dunque leso l'organo assembleare nella nuova composizione) violando così lo spirito della costituzione, oltre a diverse prescrizioni specifiche²⁴⁰. L'Assemblea ha opposto che la Carta costituzionale non limita i poteri di nomina all'interno della legislatura; in altri termini, non sancisce la frazione massima di giudici CSJ che si può e deve nominare in una legislatura. Le due sentenze della Sala costituzionale nel far dire alla costituzione qualcosa che essa non dice avrebbero perciò violato il principio per cui *in claris non fit interpretatio* e in definitiva sarebbero in contrasto con essa. A tutela dei propri provvedimenti come espressione delle proprie attribuzioni costituzionali, l'Assemblea ha pertanto immediatamente adito la CCJ *ex art.* 22, lett. f, Statuto-CCJ, chiedendo l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, delle cit. pronunce della Sala costituzionale. Nel mentre l'Esecutivo²⁴¹ ha rifiutato la pubblicazione delle indicate sentenze nel *Diario Oficial*, adducendone l'illegittimità per violazione delle regole di composizione del collegio e ciò in ragione della mancata convocazione del giudice titolare e Presidente Ovidio Bonilla Flores; questi – va però precisato – era stato nominato nel 2012, proprio per via di provvedimenti della cui legittimità costituzionale si trattava di decidere.

Ciò ha innescato un vero e proprio ping-pong di delegittimazione reciproca tra i due giudici dei conflitti costituzionali²⁴² che qui vale tratteggiare.

Con *resolución* del 21.6.2012 la CCJ dichiara ammissibile la questione e sospende gli effetti delle due sentenze della *Sala de lo Constitucional*²⁴³.

Questa reagisce il 25.6.2012 con due *resoluciones* che dichiarano il provvedimento cautelare del giudice regionale inapplicabile per incostituzionalità e, per conseguenza, ordinano all'Assemblea di provvedere alla sostituzione dei giudici illegittimamente nominati: i vizi rilevati sono la lesione di specifiche attribuzioni costituzionali della stessa Sala (art. 183 cost.), ma più in generale l'aver travalicato l'ambito dell'integrazione sovranazionale costituzionalmente consentita (art. 89 cost.).

Il 27.7.2012 Ovidio Bonilla Flores si costituisce nel giudizio dinanzi alla CCJ nella sua qualità di Presidente della CSJ salvadoregna²⁴⁴ e dunque di rappresentante del potere giudiziario; ma lo fa

²⁴⁰ Certamente la Sala ha usato largamente le risorse d'interpretazione del testo. Per un'articolata analisi critica svolta sul piano dell'eccesso di attivismo L.P. Castillo Amaya, *Conflictos*, cit., 122-125.

²⁴¹ Più precisamente a rifiutare la pubblicazione, ritenendosi a ciò tenuto in applicazione del divieto di pubblicare atti illegittimi di cui all'art. 23 del regolamento del *Diario*, è il suo direttore, che è organo del *Ministerio de la Gobernación*.

²⁴² ... che, dato il pesantissimo impatto politico, ha avuto amplissima risonanza sui media, con prese di posizione quasi mai meditate sul piano giuridico; L.P. Castillo Amaya, *Conflictos*, cit., 110-111.

²⁴³ *Exp.* 132-09-20-06-2012.

²⁴⁴ Tale carica è assegnata *ex constitutione* a chi è eletto Presidente della *Sala de lo Constitucional* (art. 174, § 2, cost.).

per sostenere non le ragioni della Sala costituzionale, bensì quelle dell'Assemblea legislativa, quindi per difendere la propria nomina²⁴⁵.

La Corte di Managua si pronuncia nel merito con sent. del 15.8.2012. Innanzitutto riafferma la propria giurisdizione in materia, limitandosi a richiamare la disciplina comunitaria, gli obblighi giuridici assunti dal Salvador nel processo d'integrazione e le argomentazioni già svolte in quella sent. 69 del 2005 che certo non aveva prodotto risultati incoraggianti²⁴⁶. Ignora invece le decisioni assunte sulla vicenda dalla Sala costituzionale al punto da cadere quasi nell'ostentazione di superiorità quando rinuncia persino a confutarne le argomentazioni²⁴⁷. Così l'opposta lettura che fa dell'art. 89 cost. non è corredata dalla dimostrazione della infondatezza di quella prospettata dal giudice interno²⁴⁸. Nulla, poi, dice circa l'art. 183 cost. che pure, nelle *resoluciones* della Corte salvadoregna, fonda ampiamente la declaratoria d'incostituzionalità e dunque d'inapplicabilità della pronuncia cautelare regionale.

Tale silenzio sembra voler esprimere e applicare per via concludente la tesi dell'inopponibilità del limite del diritto interno anche costituzionale al diritto regionale (generalmente considerato)²⁴⁹. Ma se così fosse la scelta non sarebbe convincente. Rileva in primo luogo osservare che nel caso di specie non si versa nel diritto dell'integrazione sovranazionale strettamente inteso, in cui la tesi del primato trova sufficiente sostegno (anche per via comparatistica)²⁵⁰; si è, invece, in una zona d'ombra dell'ordinamento regionale: quella, assai peculiare, per cui attraverso una disposizione contenuta in un trattato internazionale (Statuto-CCJ)²⁵¹ si attribuisce a un'istituzione regionale una competenza che è parte propria e indefettibile della giurisdizionale costituzionale statale²⁵². In tale ambito la tesi del primato assoluto andrebbe quantomeno verificata. Inoltre, seppure il segnalato

²⁴⁵ La Sala costituzionale, infatti, aveva espressamente annullato la sostituzione alla Presidenza della CSJ di José Belarmino Jaime appunto con Ovidio Bonilla Flores; sent. del 5.6.2012 su *Exp. Inc. 19, fallo, 2*.

²⁴⁶ *Supra* § 11.1.

²⁴⁷ CCJ, sent. 113 del 2012, *cons. XIV*.

²⁴⁸ CCJ, sent. 113 del 2012, *cons. XIV*.

²⁴⁹ Tesi da sempre sostenuta dalla CCJ, pur riconoscendo un controlimite (*supra* nt. 179), ma non accolta dai giudici nazionali, giacché essi si fermano a riconoscere alle norme sovranazionali forza superiore alla legge interne, ma inferiore alla costituzione; e ciò è vero in particolare per la CSJ salvadoregna; C.E. Salazar Grande, E.N. Ulate Chacón, *Manual*, cit., 116 ss. e spec. 122 ss.

²⁵⁰ Del resto il tema del primato, come quello della pregiudiziale nel suo carattere di strumento di raccordo tra ordinamenti, è elemento centrale di studio di un ambito nuovo dell'indagine costituzional-comparatistica: il *diritto costituzionale comparato delle integrazioni regionali*; M. Carducci, *La tridimensionalità delle integrazioni regionali tra America latina ed Europa*, in M. Carducci, P. Riberi (cur.), *Le dinamiche*, cit., 5 ss., spec. 12.

²⁵¹ Quanto al conferimento di attribuzioni interenti a ordinamenti diversi da quello dell'integrazione lo Statuto-CCJ deve essere infatti considerato alla stregua di un ordinario trattato internazionale regionale; *supra* § 9.

²⁵² Vale ricordare la definizione di giustizia costituzionale proposta da G. Zagrebelsky: «risoluzione giudiziaria secondo norme giuridiche costituzionali delle più alte controversie politiche». Queste controversie possono essere di tre tipi, vertendo su *atti giuridici*, su *rapporti di diritto costituzionale* e su *comportamenti* portatori di minacce per la Costituzione. Leggi, conflitti, delitti»; *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2008, 321.



elemento distintivo e le sue conseguenze non meritassero alcun approfondimento, rimarrebbe da obiettare che prima di considerare una prescrizione costituzionale statale come del tutto inopponibile e dunque irrilevante (tanto da non meritare neanche menzione) sarebbe stato necessario verificarne l'assoluta inconciliabilità col dettato regionale. In questa prospettiva la CCJ avrebbe dovuto osservare che nel caso di specie il rimedio ultimo per i conflitti tra poteri fondamentali previsto dall'ordinamento salvadoregno, ossia la giurisdizione *ex art. 183 cost.*, non è invocabile perché il conflitto nasceva proprio dall'esercizio, ritenuto illegittimo, di tale giurisdizione. Ma così pronunciandosi la CCJ avrebbe almeno riaperto la discussione sulla regola del previo esaurimento dei rimedi interni in questo ambito della sua giurisdizione, e invece ha voluto riaffermare il proprio, discutibile, indirizzo sul punto.

La sentenza, se sul tema della giurisdizione porta comunque argomentazioni di ordine sistematico, quanto al merito si fonda solo su una logica sanzionatoria. Il pieno accoglimento della domanda è infatti "motivato" con un unico argomento: la parte convenuta non costituendosi in giudizio e rinunciando a confutare gli argomenti attorei di fatto e di diritto li ha implicitamente riconosciuti; quindi essi, in quanto indiscussi, sono sufficienti a sostenere la pretesa²⁵³.

Evidentemente, la logica seguita avrebbe potuto tenere se la sentenza avesse dovuto dare soluzione a una controversia tra privati in cui ognuna delle parti fosse stata portatrice di un interesse sostanziale solo proprio, ma certo non si attaglia all'esercizio della giurisdizione sui conflitti tra poteri costituzionali. L'equilibrio tra essi è architrave di ogni ordinamento e in quanto tale va mantenuto e se del caso ripristinato *nell'interesse dell'intera collettività*; dunque è un valore in sé, peraltro fondamentale, e non già solo in quanto adeguatamente curato dai preposti agli organi. La giurisdizione sui conflitti tra poteri serve, nei casi di sconfinamento²⁵⁴, appunto a ripristinarlo; serve quindi a sancire quale sia il punto di equilibrio nel caso concreto controverso. Questo dipende dall'ordinamento e in particolare dalla costituzione, dall'architettura da essa delineata, e pertanto in nessun caso può essere *determinato* da meri comportamenti processuali delle parti in conflitto; non può definirsi, come nel caso di specie, in favore di una parte per il sol fatto che l'altra abbia mancato di tutelare la propria sfera, non costituendosi in giudizio. Così decidendo, infatti, la CCJ ha fatto prevalere l'interesse alla diligenza processuale su quello sostanziale alla cui cura il processo è funzionalizzato; e ciò con detrimento, non già della sola sfera soggettiva di chi è

²⁵³ CCJ, sent. 113 del 2012, *cons. XV e XVI*.

²⁵⁴ ... ma invero anche nei casi d'omesso esercizio di funzioni che si riverberi in aggravio per un altro potere.

parte, ma di un elemento strutturale fondamentale dell'ordinamento e dunque dell'intera collettività.

Questo è accaduto perché al centro del proprio giudizio la Corte di Managua non ha messo l'equilibrio tra i poteri costituzionali salvadoregni, ma quello tra la giurisdizione costituzionale interna e la giurisdizione costituzionale regionale. In tal modo, però, ha finito per usare quel delicato e discutibile ruolo di arbitro esterno dei conflitti interni agli stati che lo Statuto-CCJ le assegna al fine regolare un conflitto in cui è parte. Il che costituisce oggettivamente (ossia senza che le intenzioni assumano alcun rilievo) uno sviamento del potere.

Comunque non basta scrivere una sentenza per ottenere che le statuizioni in essa contenute siano eseguite²⁵⁵. In questo caso il prevedibile “stop” della Sala costituzionale salvadoregna non si fa attendere; e soprattutto è *definitivo*. Ancora con ordinanza, il 17.8.2012 essa riafferma la totale inapplicabilità delle pronunce²⁵⁶ della CCJ sulla questione *de qua*, in quanto adottate in violazione degli artt. 89 e 183 cost.; dal che consegue l'obbligo costituzionale dell'Assemblea legislativa di conformarsi alle proprie sentenze, provvedendo alla sostituzione dei componenti della CSJ illegittimamente nominati nel 2006 e nel 2009.

Infatti, due giorni dopo l'adozione di questa ordinanza, i partiti politici trovano l'accordo sui nomi dei giudici da votare come componenti del CSJ per la parte residua del mandato 2006-2015 e per l'intero mandato 2012-2021, grazie alla mediazione del Presidente della Repubblica²⁵⁷; e in tal senso l'Assemblea legislativa provvede dopo altri due giorni²⁵⁸. Si tratta invero di una piena conferma di quanto fatto con le elezioni dichiarate incostituzionali e annullate, salvo quanto alla Sala Costituzionale da cui viene escluso il sovresposto Bonilla Flores²⁵⁹; Belarmino Jaime resta invece componente²⁶⁰ e per la presidenza è scelto José Salomón Padilla.

In questo caso emerge, una volta ancora, l'incapacità della CCJ di risolvere il conflitto tra poteri interni ma anche, e in modo molto più chiaro e definito rispetto al caso nicaraguense, la sua sconfitta nel “conflitto tra giudici costituzionali”. Infatti la conferma ampia, ma comunque

²⁵⁵ Il tema classico dell'*obbedienza* alle pronunce dei giudici costituzionali e del rapporto con la legittimazione sia nel circuito dei poteri sia diffusa è tratteggiato nei termini più concisi ed efficaci in A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 2^a ed., 20.

²⁵⁶ ... cautelare e definitiva.

²⁵⁷ Invero l'opera di mediazione del Presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena era iniziata già alla fine di luglio, ma non è forse un caso che il punto di accordo si raggiunga proprio all'indomani del netto, ultimo pronunciamento della Sala costituzionale.

²⁵⁸ *Decreto* 101 del 21.8.2012.

²⁵⁹ Paga, probabilmente, l'assai “inopportuna” costituzione nel giudizio dinanzi alla CCJ come rappresentante del potere giudiziario, ma a sostegno dell'azione del legislativo per tutelare un interesse proprio; tuttavia non la paga troppo, giacché comunque è eletto membro titolare del CSJ.

²⁶⁰ Secondo quanto statuito nella sent. 5.6.2012 sull'*Exp. Inc.* 19.

parziale²⁶¹, delle scelte sui giudici CSJ se anche potesse essere letta come “vittoria del legislativo sul giudiziario interno” – il che è assai dubbio²⁶² – sarebbe comunque una vittoria tutta politica, per nulla determinata dal giudice regionale²⁶³.

11.4. L’anomala giurisdizione della CCJ sui conflitti tra poteri interni agli stati alla luce delle esperienze tra inutilità e dannosità

In conclusione la giurisdizione costituzionale in senso stretto della CCJ risulta a tutt’oggi una strada senza sbocchi.

Da un lato, nei soli quattro paesi SICA che hanno ratificato lo Statuto-CCJ – gli unici per i quali possa operare²⁶⁴ – essa è stata di solito ignorata (emblematico è il caso Zelaya in Honduras); e quando è stata percorsa è stata abbandonata (caso Torres in Guatemala) o si è dimostrata quantomeno inutile, giacché, disconosciuta dai giudici costituzionali interni, non è stata in grado di affermarsi in concreto (caso nicaraguense e caso salvadoregno).

Dall’altro, l’averla prevista nello Statuto-CCJ ha causato (nel caso del Guatemala) e causa tuttora gravi problemi di riconoscimento alla Corte di Managua; e ciò non solo con riferimento a tale *anomala* giurisdizione, ma anche – e ciò è ancor più grave – quanto alla funzione che è indispensabile per la tenuta e lo sviluppo del SICA: quella di vertice giurisdizionale dell’ordinamento comunitario (o d’integrazione). È infatti probabile che la posizione della Costa Rica (ma anche di Panama) rispetto alla ratifica dello Statuto-CCJ e dunque rispetto al riconoscimento della giurisdizione della Corte *complessivamente considerata* potrebbe divenire più duttile se venisse rimosso lo scoglio della “ingerenza costituzionale”.

Dinanzi a tanto il giudizio finale su questo “ardito” esperimento di assegnazione di una parte fondamentale della giustizia costituzionale interna a un’istituzione di un ordinamento differente, quello regionale, chiamato però a giudicare secondo l’ordinamento statale non può che essere negativo. Infatti in linea d’analisi comparatistica emerge che esso non si inquadra in modelli sperimentati con successo; in linea d’analisi sistematica interna al SICA emerge che la sua stessa

²⁶¹ Del resto non poco rilevante è il cambio del Presidente e della composizione della Sala costituzionale.

²⁶² Con riferimento alle elezioni 2006 e 2012 la declaratoria d’incostituzionalità colpiva infatti le modalità di scelta, non le scelte in sé considerate; del resto il possesso dei requisiti non era neanche oggetto di contestazione.

²⁶³ È questo invero un caso di “accomodamento politico” in cui – come sostengono G. Zagrebelsky e V. Marcenò – chi esercita la giurisdizione costituzionale è per lo più tagliato fuori; *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 423. Il dato che però assume rilievo ai fini qui indagati è che in questo caso l’accomodamento è raggiunto per via di mediazione politica (del Presidente della Repubblica) tra un potere non politico (la Sala costituzionale) e un potere politico (l’Assemblea legislativa) ma tutti interni. In definitiva a rimanere totalmente tagliato fuori è dunque il livello regionale: quello giurisdizionale e anche quello politico.

²⁶⁴ Infatti, neanche in via d’ipotesi si può porre la questione se gli altri stati SICA siano comunque sottoposti a tale giurisdizione, giacché non si verte nell’ambito dell’ordinamento comunitario.

previsione è causa di gravi problemi all'integrazione comunitaria; alla controprova dell'esercizio, infine, risulta fallimentare, in quanto non solo del tutto inefficace ma anche foriera di tensioni tanto forti da poter frenare se non proprio mettere a rischio la stessa tensione integrazionistica dell'Istmo.

12. Rilievi conclusivi

L'analisi di questa esperienza integrazionistica, così particolare nel coniugare un retroterra amplissimo e risultati che tuttora – ossia all'attuale stadio di evoluzione del ciclo in corso – si mostrano relativi, pare poter sfociare nell'interrogativo sulle ragioni che hanno sinora impedito al SICA di raggiungere un livello di integrazione ordinamentale complessivamente adeguato.

Per tentare una risposta occorre ancora richiamare l'attenzione sulla struttura istituzionale e, in particolare, sul fatto che quella del SICA è sì in qualche modo ripresa da quella UE ma in termini solo relativi e comunque assai deboli.

A marcare più profondamente la distanza dall'idealtipo europeo è di certo il metodo del *pick & choose* incondizionato. Esso in generale impedisce di dare una direttrice al percorso integrazionistico, rimettendolo invece agli umori o agli interessi dei singoli stati e dei singoli governi; umori e interessi necessariamente cangianti, nel tempo, e frazionati in termini materiali, ossia con riferimento ai vari ambiti d'integrazione. In particolare, poi, questa “morfologia giuridica” consente l'autoesclusione (*opting out*) degli stati dalla partecipazione a istituzioni che hanno funzione strutturante per il percorso integrazionistico e ciò ha ulteriori effetti di differenziazione nel diritto vivente. Si è annotato il grave problema che deriva dal permanere dell'*opting out* di alcuni stati rispetto allo Statuto-CCJ con effetti di rifiuto della giurisdizione anche solo comunitaria della Corte di Managua.

Più in generale, poi, si deve osservare che (anche per effetto del *pick & choose*, ma non solo) le attribuzioni delle istituzioni comunitarie fondamentali sono ancora troppo scarse; e comunque insufficiente è la loro capacità decisionale.

Caso tuttora paradigmatico di istituzione comunitaria con competenze del tutto limitate è ovviamente quello del PARLACEN. Invece il difetto di capacità di decisione è generale, perché discende direttamente dalla regola del decidere per *consensus* che caratterizza pressoché tutti gli organi e le funzioni comunitarie e restringe assai, in concreto, la portata dello stesso principio del *primato* del diritto centroamericano.



Vi è ancora da notare che alcune istituzioni comunitarie fondamentali continuano a operare in modo saltuario o comunque senza la continuità che sarebbe necessaria. E ciò è anche frutto dello scarso sostegno che esse ricevono dagli stati membri.

L'istituzione che svolge un ruolo trainante nella comunitarizzazione dell'area è certamente la CCJ. Ma essa da un lato è "troppo sola", appunto per la debolezza degli altri organi; dall'altro è appesantita da competenze non comunitarie o d'integrazione – in particolare dalla giurisdizione costituzionale in senso stretto – anomale e inefficaci, il cui esercizio, peraltro, produce conflitti ed effetti di delegittimazione che hanno riverbero generale, colpendo pure le sue indispensabili competenze comunitarie.

Sembra che tutto ciò sia connesso al fatto che gli stati membri, e in particolare i loro governi, conservano ancora delle riserve; probabilmente oggi almeno la maggioranza di essi crede nel processo d'integrazione, ma l'impegno profuso è ancora generalmente limitato²⁶⁵.

Se ci si interroga sulle ragioni sottese a tali comportamenti emerge che a mancare non è il *sensu di comunità*, si direbbe di *Gemeinschaft*, volendo mutuare le categorie di F. Tönnies²⁶⁶. Al contrario: la storia e i testi costituzionali vigenti dimostrano l'esistenza di un senso diffuso e profondo di appartenenza a un'unità identitaria: la nazione centroamericana; una "coscienza del noi", dunque, che attraversa orizzontalmente gli strati sociali degli stati dell'Istmo in modo molto più forte di quanto possa avvenire in Europa²⁶⁷. Anche se – è bene precisare – ciò è assai più vero per i cinque stati che all'integrazione centroamericana hanno partecipato da sempre; mentre tocca poco Panama, la cui storia si è separata subito da quella degli altri stati della regione e la cui identità politica anche attuale ruota tutta intorno al canale interoceanico²⁶⁸ con effetti profondamente differenzianti²⁶⁹, e quasi per nulla il Belize, su cui incide la lunga relazione prima

²⁶⁵ P. Pennetta, *Integrazione*, cit., 144-145.

²⁶⁶ Ovvio il riferimento a *Comunità e società* (1887), trad. it. a cura di M. Ricciardi, Roma-Bari, Laterza, 2011.

²⁶⁷ In modo molto efficace, M. Carducci nota che al processo integrazionistico centroamericano si addirebbe un motto come "uniti nella e dalla identità"; un motto che si ricava per opposizione rispetto a quello dell'UE: "uniti nella diversità"; cfr. *La tridimensionalità*, cit., 34.

²⁶⁸ Ciò emerge testualmente dalla Carta costituzionale che al "Canal de Panama", su cui lo stato ha riacquisito piena sovranità il 31.12.1999, dedica un intero Titolo, il XIV, di 9 articoli. All'integrazione regionale, invece, fa solo generico cenno nel preambolo, sebbene come *fin supremo* o meglio ultimo dei supremi fini a cui la costituzione si indirizza. Sulla precoce separazione nei destini politici tra Panama e i paesi centroamericani *supra* § 1; sull'importanza assunta dal canale transoceanico sin dalla sua origine come stato indipendente *supra* § 3.

²⁶⁹ L'essere il paese del canale rende infatti gli interessi geopolitici ed economici di Panama strutturalmente unici e dunque assai difficilmente riducibili a quelli degli altri paesi centroamericani.



di fatto poi politica con l'Inghilterra²⁷⁰, e la Rep. Dominicana, che è uno stato insulare caraibico e non dell'Istmo.

Ciò che tuttora manca è invece la consapevolezza o meglio la forte convinzione dell'*interesse* a una *complessiva* integrazione sovranazionale. L'apprezzamento *razionale* della necessità o comunque del vantaggio d'integrarsi che "fa società" – *Gesellschaft*²⁷¹ – è infatti svolto da ogni stato, ogni governo, ma anche da ogni articolazione sociale interna (soprattutto da quelle dotate di capacità d'incidere sulle scelte politiche) in termini solo parcellari o per punti ed è questo che fonda e alimenta la scelta (altrimenti difficilmente comprensibile) del metodo del *pick & choose*, assolutizzandolo. È questo che spiega, dunque, l'esigenza di mantenere libera la scelta sugli ambiti materiali da integrare: quali sub-sistemi, ma anche quali sotto-settori di essi e quali materie specifiche; esigenza che in sé richiede di rendere deboli i vincoli e quindi gli organi e le istituzioni che possono imporli. E così si spiega anche l'estensione del *pick & choose* all'ambito oggettivo-istituzionale²⁷² e il tentativo, non privo di costrutto, di alcuni stati SICA di sottrarsi alla giurisdizione comunitaria della CCJ²⁷³.

Anzi, non è un caso che siano gli stati i cui fondamentali economici sono decisamente migliori rispetto agli altri della "regione", ossia Costa Rica e Panama²⁷⁴, a sottrarsi alla partecipazione alla CCJ, quella che è certamente la più vincolante delle istituzioni comunitarie, e, d'altro canto, a mantenersi particolarmente prudenti nelle scelte politiche di allargamento e approfondimento dell'integrazione. Infatti l'integrazione in sé richiede un coerente livello di coesione, di cui il versante economico è parte fondamentale; dunque, in prospettiva dinamica, il processo integrativo nella sua realizzazione e nella sua espansione richiede di essere accompagnato da politiche coesive, ossia interventi di valorizzazione delle differenze-specificità, ma anche di riduzione delle differenze-diseguaglianze²⁷⁵. Richiede pertanto politiche redistributive che per essere accettate da chi è chiamato a dare devono essere avvertite come investimento conveniente: uno strumento per realizzare i propri interessi.

²⁷⁰ Il riferimento è al controllo del territorio del Belize da parte dei bucanieri e poi dei coloni inglesi e alla sua acquisizione come colonia dell'Impero britannico (Honduras britannico) dal 1862 e per un secolo.

²⁷¹ È proprio la razionalità della scelta, fondata sull'apprezzamento di ciò che è utile e funzionale, che caratterizza la *società* differenziandola dalla *comunità*, che invece si struttura per vincoli di adesione storico-sentimentale.

²⁷² *Supra* § 7.

²⁷³ *Supra* § 10.

²⁷⁴ Invero insieme al Belize e alla Rep. Dominicana, i due stati che hanno avviato il processo integrazionistico più di recente e peraltro partendo da posizioni identitarie più distanti.

²⁷⁵ Si applica qui la prospettiva teorica proposta in termini generali in P. Logrosino, *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (Lecce), Pensa, 2007 e con riferimento specifico all'UE in P. Logrosino, *Governare le differenze*, cit.



È probabile che in questo periodo non i governi e non le preminenti aggregazioni sociali costaricana e panamense ritengano utile investire molto in integrazione; a un prodotto interno lordo *pro capite* assai migliore di quello di tutti gli altri paesi dell'area si aggiungono infatti previsioni di crescita molto elevate, per Panama addirittura lusinghiere, e volani di ciò sono forse ben più le caratteristiche interne e i rapporti economici internazionali a largo raggio, che l'ancora limitata integrazione economica regionale.

I propri fondamentali economici sono sempre un pezzo importante nella valutazione sulla convenienza di partecipare o portare avanti un processo integrazionistico e quindi del *senso di società*. Lo sono quando sono (relativamente all'area) molto positivi, ma lo sono anche quando sono molto negativi, giacché se stare in un sistema molto integrato non porta vantaggi e rischia di portar danno certo occorre rivalutare la propria scelta di partecipazione. In questo, forse, l'esperienza d'integrazione centroamericana lascia una suggestione che può non essere inutile nella riflessione sull'UE: un ordinamento che peraltro sul *senso di comunità* può far affidamento molto minore rispetto al SICA.