



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## LA PARLAMENTARIZZAZIONE DEL SISTEMA PRESIDENZIALE IN PERÙ. UNO STRUMENTO DI RIEQUILIBRIO TRA POTERI

di Diego Serra \*

SOMMARIO: 1. L'origine della tradizione presidenziale e l'influenza dei prototipi europei in America Latina: dalla Costituzione del 1828 alla Costituzione del 1933. – 2. La prima transizione democratica e la scelta costituzionale del 1979: il rafforzamento dell'Esecutivo e l'ispirazione alla Costituzione francese del 1958. – 3. La Costituzione del 1993 e la seconda transizione democratica. – 4. Le caratteristiche della forma di governo: i rapporti tra il Presidente della Repubblica ed il Consiglio dei Ministri nell'istituto della *refrendación*. – 5. I rapporti tra il Presidente della Repubblica e il Congresso: l'istituto della *observación*. – 6. (segue): gli strumenti di soluzione delle crisi. – 7. (segue): lo scioglimento anticipato del Congresso. – 8. La responsabilità del Presidente della Repubblica: fattispecie ed effettività. – 9. Congresso come organo di controllo: *acusación constitucional* e *antejuicio político*. – 10. Conclusioni. l'inquadramento dell'ibrido peruviano.

### 1. L'origine della tradizione presidenziale e l'influenza dei prototipi europei in America Latina: Dalla Costituzione del 1828 alla Costituzione del 1933.

La storia costituzionale del Perù si presenta assai complessa e variegata agli occhi del comparatista, e pertanto ricca di interessanti spunti di riflessione. Successivamente agli importanti antecedenti della Costituzione di Cadice del 1812 e della Costituzione di San Martín del 1823, si sono succedute ben dodici Costituzioni. Nelle parole di un illustre giurista peruviano del XX secolo, Manuel Vicente Villarán, tutte le prime tre Costituzioni emanate nel periodo compreso tra il 1828 ed il 1860 costituiscono «*transcripción o variante del modelo de gobierno de los Estados Unidos*<sup>1</sup>».

Infatti, la Costituzione del 1828<sup>2</sup>, optò per un presidenzialismo in certa misura rafforzato, poiché prevedeva la possibilità per il Presidente della Repubblica in carica di poter essere rieletto immediatamente per una sola volta, e successivamente soltanto se trascorso almeno un periodo di quattro anni<sup>3</sup>. Il Presidente, eletto direttamente dal corpo elettorale, risultava

\* Dottorando in Sistemi Costituzionali Comparati presso l'Università di Genova.

<sup>1</sup> V. M. V. Villarán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, (1915-1916), edito dal Fondo Editorial della Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998, a cura di D. García Belaunde e A. Alpiste, pp. 668-669, Lezioni del 2 novembre 1916, p. 571.

<sup>2</sup> Sul punto, per un quadro d'insieme, v. R. Biagi, *La forma di governo peruviana e i poteri di emergenza nelle Costituzioni del 1979 e 1993*, in *Costituzione ed emergenza in America Latina*, a cura di G. de Vergottini, CISR, Centro italiano per lo sviluppo della ricerca, Collana diretta da Giuseppe de Vergottini, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 261 e ss.

<sup>3</sup> Art. 84 Cost. 1828.

responsabile degli atti della propria *administración*<sup>4</sup>, in quanto capo dell'amministrazione generale della Repubblica<sup>5</sup>. Esso nominava e rimuoveva liberamente i *Ministros de Estados*<sup>6</sup>, così come i *Vocales* della Corte Suprema e le altre magistrature dello Stato<sup>7</sup>.

Tuttavia, con un primo “innesto” proveniente dalla tradizione parlamentare, veniva previsto l'istituto della controfirma ministeriale (*refrendación*): i *Ministros de Estados* firmavano i decreti e gli ordini del Presidente, ciascuno nell'ambito del proprio dicastero, quale requisito di validità degli stessi<sup>8</sup>; corrispondentemente, i *Ministros de Estados* erano quindi responsabili degli atti del Presidente compiuti in violazione della Costituzione e delle leggi che autorizzavano con la propria firma<sup>9</sup>. Il Congresso bicamerale, composto da una Camera dei deputati ed un Senato, entrambe elettive<sup>10</sup>, esercitava la funzione legislativa in via esclusiva, sebbene potesse superare le *observaciones* dell'Esecutivo, in sede di *iter legis*, soltanto con l'approvazione del progetto di legge *observado* a maggioranza dei due terzi dei membri della Camera in cui il progetto aveva avuto origine<sup>11</sup>. Al contempo, spettava al Senato, in funzione di Camera alta, la competenza ad autorizzare i procedimenti di accusa promossi dalla Camera dei Deputati, potendo emanare una sentenza con la quale sospendeva l'accusato dall'esercizio della carica ricoperta<sup>12</sup>, mentre la competenza a conoscere dei reati commessi dal Presidente, dal Vicepresidente, dai membri delle Camere e dai Ministri spettava ad una *Corte Suprema de Justicia*<sup>13</sup>.

Dopo un periodo caratterizzato da continui colpi di stato militari<sup>14</sup>, si avviò un tentativo di *parlamentarizzazione*<sup>15</sup> della forma di governo presidenziale peruviana con la Costituzione del 1856. Una scelta indotta anche dalle coeve esperienze di diversi ordinamenti dell'America Latina: infatti si può ricordare come quattordici Stati abbiano adottato l'istituto della controfirma ministeriale; ben undici prevedano la possibilità per il Congresso di sfiduciare l'Esecutivo; otto, tra i quali il Perù e l'Uruguay, abbiano istituito un Consiglio dei Ministri; mentre soltanto l'Argentina<sup>16</sup> ed il Perù abbiano previsto espressamente la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri. In questo contesto, il Perù si distingue fra tutti gli Stati

<sup>4</sup> Art. 88 Cost. 1828.

<sup>5</sup> Art. 90 n.1 Cost. 1828.

<sup>6</sup> Art. 88 n.19 Cost. 1828.

<sup>7</sup> Art. 88 n.20 Cost. 1828.

<sup>8</sup> Art. 97 Cost. 1828.

<sup>9</sup> Art. 100 Cost. 1828.

<sup>10</sup> Art. 49 Cost. 1828.

<sup>11</sup> Art. 55 Cost. 1828.

<sup>12</sup> Artt. 31 e 32 Cost. 1828.

<sup>13</sup> Artt. 111 n.1 Cost. 1828.

<sup>14</sup> Dal 1845 al 1851, e dal 1854 al 1862, si ebbero i due governi di Ramón Castilla, primo militare a governare con mandato civile, nonché primo presidente che cercò di varare le riforme necessarie a modernizzare il Perù, istituendo meccanismi volti a certificare i titoli di proprietà della terra e accordando taluni diritti ai popoli indigeni.

<sup>15</sup> Sulla spiegazione del termine adoperato si ritornerà ampiamente nelle conclusioni di questo lavoro.

<sup>16</sup> Vds. sul punto P. Maraniello, *El Semipresidencialismo, Estudio del novedoso sistema argentino*, materiali di studio del Centro di ricerca in Sistemi costituzionali comparati dell'Università di Genova, reperibile al sito [www.crdc.unige.it](http://www.crdc.unige.it).

dell'America Latina per aver adottato il maggior numero di istituti tipici del parlamentarismo<sup>17</sup>.

La Costituzione del 1856, pur mantenendo istituti mutuati dal presidenzialismo statunitense<sup>18</sup>, introdusse alcuni contemperamenti al potere presidenziale, come ad esempio l'eliminazione della possibilità di rielezione immediata<sup>19</sup>; l'istituzione di un organo collegiale denominato *Consejo de Ministros*<sup>20</sup> la cui disciplina sarebbe stata demandata alla legge; per la prima volta, la partecipazione dei Ministri alle attività del Congresso, ma senza diritto di voto<sup>21</sup> e, quale corollario dell'istituzione del *Consejo*, la responsabilità solidale dei Ministri per le risoluzioni da questi adottate nel Consiglio, nonché una responsabilità individuale per gli atti specifici del proprio dicastero<sup>22</sup>; infine, con la *Ley de Ministros* del 1856 l'attribuzione al Congresso del potere di votare una mozione di sfiducia nei confronti dei Ministri.

Trascorsi appena quattro anni, un nuovo Congresso costituente approvò nel 1860<sup>23</sup> la terza Costituzione, fra le più durature di tutta la storia costituzionale peruviana, che si segnala per importanti innovazioni. In tema di responsabilità presidenziale, prevedeva esplicitamente in quanti e quali casi<sup>24</sup> poteva farsi luogo alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica<sup>25</sup>; all'infuori dei quali, la responsabilità civile e penale del medesimo – denunciava nel 1916 Vicente Villarán- non poteva essere fatta valere sino alla scadenza del mandato<sup>26</sup>. Come peraltro già previsto dalla Costituzione del 1856 (art. 94), ciascun Ministro appena nominato doveva presentarsi davanti al Congresso per discutere una memoria in cui esponeva lo stato dell'amministrazione del proprio dicastero; tuttavia, a norma dell'art. 103 essi avevano l'obbligo di presentarsi alle discussioni tutte le volte che il Congresso lo reputava opportuno, potendo contestare le interrogazioni proposte in tal sede (si introduceva

<sup>17</sup> I dati e le considerazioni sono tratti da F. J. Eguiguren Praeli, *El régimen presidencial "atenuado" en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso*, pubblicazioni on-line dell'Istituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 358-359.

<sup>18</sup> A norma degli artt. 61 e 62 Cost. 1856, spettava alla Camera dei Deputati accusare davanti al Senato il Presidente della Repubblica in carica, per infrazioni dirette della Costituzione; i membri di ciascuna Camera, i Ministri e i *Vocales* della Corte Suprema per le medesime infrazioni, e per tutti i delitti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni.

<sup>19</sup> Art. 80 Cost. 1856.

<sup>20</sup> Art. 93 Cost. 1856.

<sup>21</sup> Art. 96 Cost. 1856.

<sup>22</sup> Art. 97 Cost. 1856.

<sup>23</sup> Che stabilì per la prima volta l'incompatibilità tra Ministro e membro del Congresso.

<sup>24</sup> Veniva istituita una *Comisión Permanente* per vigilare sul rispetto della Costituzione e delle leggi, la quale poteva rivolgere all'Esecutivo due richieste successive affinché questi procedesse a rimediare alle infrazioni commesse. La Commissione poteva richiedere alla Camera dei Deputati l'attivazione del procedimento di accusa contro i Ministri inadempienti alla suddetta richiesta di rimedio (Art. 107 n.1 Cost. 1860).

<sup>25</sup> Art. 65 Cost. 1860: «Il Presidente della Repubblica non potrà essere accusato durante l'espletamento del mandato, salvo i seguenti casi: tradimento; attentato alla forma di Governo; scioglimento del Congresso; aver impedito le riunioni del Congresso, o sospeso la Camera dei Senatori».

<sup>26</sup> Era inoltre stabilito che, alla fine di ogni *periodo constitucional*, gli atti amministrativi del Capo dell'Esecutivo dovevano essere esaminati dal Congresso onde valutarne la conformità a Costituzione e alle leggi; in caso contrario, la Camera dei Deputati avrebbe potuto attivare la procedura d'infrazione già descritta davanti al Senato (art. 59 n. 24 Cost. 1860).

così l'istituto della *interpelación*). Con la *Ley de Ministros* del 1861<sup>27</sup> venne introdotto il voto di sfiducia, sebbene in «*forma tímida*»<sup>28</sup>.

Così anche in seguito le Camere o il Congresso potevano votare contro i Ministri un voto di sfiducia per le mancanze da questi commesse nell'esercizio delle proprie funzioni, non rientranti nelle fattispecie di *acusación*. È estremamente importante rilevare come nella prassi sviluppatasi nella vigenza di questa Costituzione, una simile disposizione spesso contestata dai Presidenti della Repubblica succedutisi in carica, i quali invocavano il proprio diritto a nominare e revocare liberamente i Ministri, abbia progressivamente comportato l'obbligo morale, sebbene non giuridico, in capo ai Ministri sfiduciati di dimettersi<sup>29</sup>, persino quando la sfiducia promanava da una sola Camera. Tuttavia, «[...] *el Presidente no llama a los líderes de la mayoría de las Cámaras, aunque [...] dada la falta de organización de los partidos, estos líderes no existen [...] es una práctica que el Presidente llame como ministros a personas que no ocupan la primera fila, lo que es un nuevo motivo para ver que nuestro sistema no es completamente parlamentario*<sup>30</sup>». Si trattava – e trattasi *de facto* tutt'ora- di un potere di tipo «negativo, distruttivo<sup>31</sup>», attribuito al Parlamento, e che non vincola(va) la futura scelta del Presidente della Repubblica. Atto a determinare cioè solo un cambio di Ministri ma non di politica<sup>32</sup>.

Soppressa la *Comisión Permanente* ed attribuita alla Corte Suprema una competenza a dirimere taluni conflitti di competenza, la Costituzione del 1920, non apportò ulteriori significativi cambiamenti alla forma di governo.

Con la Costituzione del 1933, infine, culminò l'innesto di elementi tipici del parlamentarismo all'interno della forma presidenziale. Come reazione agli undici anni di governo autoritario di Augusto Leguía, si volle ridimensionare fortemente il potere del Presidente della Repubblica, senza tuttavia voler superare il sistema presidenziale preesistente. L'ispirazione alle più importanti forme di governo parlamentari dell'epoca è chiara se si considera che l'*Asamblea Constituyente* era presieduta da uno dei più illustri giuristi peruviani di tutti i tempi, professore di diritto costituzionale peruviano e comparato, Manuel Vicente Villarán<sup>33</sup>. La Costituzione del 1933, mantenendo il divieto di rielezione immediata per il Presidente della Repubblica in carica<sup>34</sup>, istituiva l'organo «Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>35</sup>, il quale era nominato e rimosso dal medesimo Presidente della Repubblica<sup>36</sup>, cui spettava nominare e rimuovere anche gli altri Ministri, ma su proposta e con l'accordo del Presidente del Consiglio, il quale

<sup>27</sup> Mentre è con la *Ley de Ministros* del 1863 che venne introdotto il voto deliberativo del Consiglio dei Ministri quale requisito di validità di certi atti del Potere Esecutivo.

<sup>28</sup> Secondo l'espressione di Vicente Villarán, op. cit., p. 687.

<sup>29</sup> Di tale prassi, nella vigenza della Costituzione del 1860 ne dà atto Vicente Villarán, op. cit., p. 688.

<sup>30</sup> V. Villarán, op. cit., p. 689.

<sup>31</sup> V. Villarán, op. cit., p. 689.

<sup>32</sup> Così si esprime Eguiguren Praeli, op. cit., p. 377.

<sup>33</sup> Nelle sue *Lecciones*, l'Autore passa in rassegna proprio le più importanti forme di governo dell'Europa: Inghilterra, Francia, Germania e Svizzera.

<sup>34</sup> Art. 143 Cost. 1933.

<sup>35</sup> Art. 157 Cost. 1933.

<sup>36</sup> Art. 158 Cost. 1933.

controfirmava la propria nomina e quella degli altri Ministri<sup>37</sup>. L'art. 166 prevedeva ora espressamente la nullità degli atti di governo ed amministrazione del Presidente della Repubblica non controfirmati dai Ministri. A corollario di tale previsione, i Ministri erano ritenuti responsabili civilmente e penalmente per gli atti propri e per gli atti presidenziali che controfirmavano<sup>38</sup>. Per ciò che concerne i rapporti tra l'Esecutivo e il Congresso, il Presidente del Consiglio dei Ministri, all'atto di assumere le proprie funzioni, si presentava prima alla Camera dei Deputati e poi al Senato della Repubblica assieme agli altri Ministri per esporre la politica generale dell'Esecutivo (art. 167). Veniva così introdotta per la prima volta in Costituzione la mozione di censura contro il Consiglio dei Ministri, o contro qualunque Ministro<sup>39</sup>, la quale, se approvata, obbligava il Ministro o i Ministri sfiduciati a dimettersi, presentando le proprie dimissioni al Presidente della Repubblica. Nel tentativo di delineare un significativo dualismo di poteri mediante l'attribuzione di maggiori prerogative al Congresso<sup>40</sup>, si eliminava *in toto* l'istituto dell'*observación* presidenziale<sup>41</sup>.

In sintesi, dunque, la Costituzione del 1933 stabiliva il voto di fiducia accordato dal Congresso al Consiglio dei Ministri appena nominato nel momento in cui questi si presentavano alle Camere per esporre il programma di governo, e prevedeva che la promulgazione delle leggi costituisse un dovere del Presidente della Repubblica, negandogli dunque la possibilità di formulare rilievi ed esprimere il veto (*observación*) sulle leggi approvate dal Parlamento<sup>42</sup>.

La vigenza della Costituzione del 1933 fu tuttavia segnata da un travagliato periodo di instabilità. Sono significative, a tal proposito, le parole di Vicente Villarán nelle sue *Lecciones*, allorché (a proposito della coincidenza temporale tra elezione del Presidente della Repubblica ed elezione dei membri del Congresso nella vigenza della Costituzione del 1860) scriveva come segue: «[...] *el interés de la armonía entre los poderes del Estado, ya que no hay ni podrá haber en mucho tiempo entre nosotros un régimen parlamentario que automáticamente establece la armonía entre los dos poderes del Estado por la formación del Gabinete*<sup>43</sup>». Ed ancora, nelle parole del medesimo giurista, stavolta rivolte al rapporto tra Esecutivo e Congresso, svolgeva le seguenti considerazioni: «*nuestras Cámaras no han adquirido el poder político suficiente para imponer a los ministros, ni el Presidente está obligado a llamar, ni llama a los corifeos del Parlamento*<sup>44</sup>».

<sup>37</sup> Art. 159 Cost. 1933.

<sup>38</sup> Tutti i Ministri erano inoltre solidalmente responsabili per gli atti delittuosi, o in violazione della Costituzione e delle leggi, commessi dal Presidente della Repubblica ovvero deliberati nel Consiglio dei Ministri (Art. 179 Cost. 1933).

<sup>39</sup> Art. 172 Cost. 1933.

<sup>40</sup> Così si esprime D. García Belaunde, *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)*, pubblicazioni on-line dell'Istituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 122.

<sup>41</sup> Artt. 124-129 Cost. 1933.

<sup>42</sup> Sul punto vedi C. D. Guembes, *Artículo 108*, in AA.VV., *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*, Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú, Tomo II, 2005, pp. 222 e ss.

<sup>43</sup> V. Villarán, op. cit., p. 642, Lezioni dell'ottobre 1916.

<sup>44</sup> V. Villarán, op. cit., p. 689.

Dopo circa un trentennio di aspri contrasti tra Capo dello Stato e Congresso<sup>45</sup>, stante l'incapacità delle istituzioni democratiche di modernizzare il Paese, le Forze Armate presero il potere nel 1962. In un prima fase, definita anche come riformista<sup>46</sup>, si ebbe il *Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas* che vide i militari, al vertice delle più alte cariche del settore pubblico, opporsi ad una lacerante lotta contro la guerriglia<sup>47</sup>. Durante una seconda fase, disillusa e distopica, generata in parte da una terribile crisi economica e da un'inflazione vertiginosa, si accrebbe il malcontento in seno alle stesse FFAA<sup>48</sup>.

## 2. La prima transizione democratica e la scelta costituzionale del 1979: il rafforzamento dell'Esecutivo e l'ispirazione alla Costituzione francese del 1958.

Una terza fase costituì infine il preludio della prima transizione democratica del Perù, guidata dalle FFAA come istituzione. Nel 1977 venne indetto uno sciopero nazionale, convocato da alcuni sindacati e partiti politici. L'aggravarsi della crisi economica ed il fallimento dei tentativi di riforme strutturali portarono i militari ad optare per una progressiva uscita di scena<sup>49</sup> dalla vita politica nazionale. Alla convocazione di un'Assemblea Costituente nel 1978 seguì l'approvazione della Costituzione del 1979 aprendo così la strada ad elezioni democratiche, tenutesi nel 1980, anno in cui trionfò per la seconda volta Fernando Belaunde<sup>50</sup>.

Collocandosi parzialmente nel solco tracciato dalla Costituzione del 1933, ma nell'ottica di un rafforzamento del Potere Esecutivo come reazione all'instabilità generatasi nelle decadi

<sup>45</sup> Le elezioni democratiche celebratesi nel 1945 sancirono la vittoria di Josè Luis Bustamante y Rivero il quale, a causa degli insanabili contrasti sorti col Congresso, che gli negò l'appoggio, subì il golpe nel 1948 da parte del generale Manuel Odría (che governò sino al 1956). Nel 1962 avvenne un ennesimo colpo di stato, volto a varare le riforme per modernizzare il paese e la società

<sup>46</sup> Che va dal 1968 al 1975. Il giudizio, unitamente ad una ricostruzione dettagliata del periodo di governo militare è in Dirk Kruijt, *La Revolución por decreto: el Perú durante el gobierno militar*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2008, p. 17. Per una ricostruzione completa e tecnicamente accurata v. anche M. Á. González, *El Perú bajo Fujimori: alumbramiento, auge y ocaso de una dictadura peruana*, Tesis Doctoral, Madrid 2004, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencia Política III, pp. 50 e ss.

<sup>47</sup> In questa fase, il governo militare, nazionalista, progressista e tendenzialmente ostile ai partiti politici, presieduto dal comandante Alvarado Velasco sino al 1975, tentò di creare uno Stato-Nazione tramite riforme strutturali, con il fine di garantire la stabilità nazionale ed eliminare le cause che costituivano fertile terreno su cui attecchiva la guerriglia

<sup>48</sup> Ad un primo golpe (c.d. golpe Bermúdez), avvenuto nell'agosto del 1975, ne seguì un secondo nel luglio 1976, diretto contro gli uomini del generale Velasco. Vennero così deposti i ministri "progressisti", accusati di comunismo, sostituiti da militari tecnocrati e non apertamente reazionari.

<sup>49</sup> Quantomeno intesa come "demilitarizzazione del governo ma non del potere": A. Rouquie, *La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina*, in G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Barcelona, Editorial Paidós, 1994, richiamato da M. Á. González, op. cit., p. 61.

<sup>50</sup> Secondo D. García Belaunde, *El sistema constitucional peruano*, in D. García Belaunde, F. Fernández Segado, R. Hernández Del Valle, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Editorial Dykinson, pp. 668-669, la forma di governo del Perù in questo periodo, si caratterizzava per la seguente serie di elementi: la continuità o tendenza al perpetuare l'incarico, o il tentativo di ritornarvi nonostante il sancito divieto costituzionale di rielezione presidenziale immediata; la forma di governo senz'altro presidenziale, ad eccezione di alcuni controlli derivanti dal parlamentarismo; la previsione di un Congresso tendenzialmente debole; il Potere Giudiziario sottomesso all'Esecutivo; il perdurante *caudillismo* tanto dei leader di partito quanto dei Presidenti della Repubblica eletti; la debolezza dei partiti politici.

precedenti, la Costituzione del 1979 si ispirava alla Costituzione francese del 1958<sup>51</sup>, recependone diversi istituti come l'elezione a doppio turno del Presidente della Repubblica; il potere, attribuito al medesimo, di scioglimento anticipato della sola Camera dei Deputati salvo che negli stati di emergenza; l'attribuzione al Presidente della Repubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri; e, infine, il ripristino del potere di *observar* i disegni di legge approvati dal Congresso, ed il termine di quindici giorni per la promulgazione delle leggi.

La soluzione costituzionale del 1979 delineava un *genus* intermedio tra la Costituzione del 1933 e quella francese del 1958. Infatti, del “modello” francese mancano tanto la sostanziale struttura diarchica dell'esecutivo<sup>52</sup>, quanto la c.d. «“virtualità multipla”» attribuita alla Costituzione francese della V Repubblica<sup>53</sup>. La “virtualità” peruviana, o meglio, le variabili che si declinano nel sistema delineato dalle Costituzioni del 1979 e del 1993, oscillano tra un presidenzialismo rafforzato, che talora rischia di sconfinare nell'autoritarismo, ed una forma di governo che tende al semi-presidenzialismo, nel senso di uno sforzo, attuato in via di prassi, facente leva su alcuni istituti presenti nella Costituzione, verso il riequilibrio dei poteri in favore tanto delle prerogative del Congresso, quanto di un crescente grado di autonomia del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ricordando le principali innovazioni, si può segnalare<sup>54</sup> che la Costituzione del 1979 ristabiliva il potere del Presidente della Repubblica di formulare rilievi totali o parziali (*observación*) sulle leggi approvate dal Parlamento (articolo 193 Cost. 1979)<sup>55</sup>. A tale organo era inoltre attribuito il potere di presiedere il Consiglio dei Ministri in sede di convocazione dello stesso<sup>56</sup>; nonché il potere di sciogliere anticipatamente la Camera dei Deputati nel caso in cui la stessa avesse votato tre sfiducie consecutive al Consiglio dei Ministri, o avesse votato in senso negativo per tre volte consecutive la questione di fiducia posta dal Consiglio dei Ministri (art. 227 Cost. 1979)<sup>57</sup>. Questo potere era esercitabile una sola volta durante l'espletamento del mandato (art. 229 Cost. 1979)<sup>58</sup> e mai durante lo stato di assedio o di emergenza<sup>59</sup>, o durante l'ultimo anno di mandato. Per ciò che concerne l'Esecutivo, la Costituzione del 1979 stabiliva che il Presidente del Consiglio dei Ministri doveva presentarsi alle Camere riunite nel Congresso, assieme agli altri Ministri, per esporre e dibattere il

<sup>51</sup> V. sul punto, H. Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 229, il quale lo classifica come «semi-presidenzialismo limitato o incompleto».

<sup>52</sup> Spetta al Presidente della Repubblica “*dirigir la política general del Gobierno*” ex art. 211.3 Cost. 1979.

<sup>53</sup> Nel senso di uno sviluppo ora in senso presidenziale ora in senso parlamentare, a seconda che il Presidente eletto possieda o no una maggioranza stabile al Congresso. L'espressione di Iaselli, in *La “coabitazione” in Francia e le sue conseguenze politico-istituzionali (1986-1988)*, in *Quad. Cost.*, 1990, p. 186, è ripresa in R. Biagi, op. cit., p. 270.

<sup>54</sup> La sintesi è in parte ripresa da D. García Belaunde, *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)*, pubblicazioni on-line dell'Istituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 125; in parte da M. Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo 4, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 1999, p. 31.

<sup>55</sup> Disposizione simile, ad eccezione del quorum previsto della metà più uno del “*numero legal*” dei membri di ciascuna Camera, è previsto all'art. 10 della Costituzione francese del 1958.

<sup>56</sup> Art. 251.2 Cost. 1979. Vds. anche l'art. 9 della Costituzione francese del 1958.

<sup>57</sup> L'art. 12 della Costituzione francese del 1958 stabilisce che “il Presidente della Repubblica può, sentito il Primo Ministro e i Presidenti delle assemblee, sciogliere l'Assemblea Nazionale”.

<sup>58</sup> Il Senato non poteva invece essere sciolto (art. 230 Cost. 1979).

<sup>59</sup> Art. 229 Cost. 1979. Analogamente, l'art. 16 ult. co. della Costituzione francese del 1958.

programma generale di Governo e le principali misure politiche e legislative che il Governo intendeva adottare (art. 224 Cost. 1979), senza che tale relazione implicasse un voto da parte del Congresso<sup>60</sup>. Infine, la Costituzione del 1979 stabiliva che il Presidente della Repubblica venisse eletto con un sistema maggioritario a doppio turno (*ballotage* o *segunda vuelta*)<sup>61</sup>. La scelta costituzionale del 1979 diede esiti in linea di massima soddisfacenti. Il decennio 1980-1990 fu caratterizzato da governi complessivamente stabili<sup>62</sup> ma fu anche il periodo più intenso di un aspro e sanguinoso conflitto tra lo Stato e il movimento dei guerriglieri di *Sendero Luminoso*.

### 3. La Costituzione del 1993 e la seconda transizione democratica.

L'inizio degli anni '90 costituì un'altra importante cesura nella storia politica e costituzionale del Perù. Si ebbe infatti, da un lato, il crollo dei partiti politici tradizionali, i cui dirigenti risultarono incapaci di far fronte alla crisi economica ed istituzionale che attraversava il paese da circa vent'anni; dall'altro, l'emergere di figure politiche indipendenti, di estrazione provinciale e locale, connotate da forte personalismo e *caudillismo*, i quali dirigevano partiti o movimenti politici privi di democrazia interna e di una struttura organizzativa unitaria a livello nazionale, oltre che parimenti sprovvisti di un'ideologia o di un programma definito<sup>63</sup>. Tra queste personalità indipendenti, prevalse infine Alberto Fujimori, leader del partito Cambio 90.

Alle elezioni del 1990, Fujimori ottenne il 24% al primo turno, mentre l'avversario, Mario Vargas Llosa conseguì il 27%. Celebratosi il ballottaggio tra i due candidati, la ripartizione dei seggi con il metodo d'Hondt produsse una singolare situazione: da un lato, Fujimori guadagnò il 57% dei voti validi, ma il Congresso, eletto al primo turno, rispecchiava la bassa percentuale dei voti ottenuti da Fujimori al medesimo primo turno<sup>64</sup>. Fujimori vinse così le elezioni presidenziali, ma perse il controllo del Congresso.

<sup>60</sup> Spettava alla Camera dei Deputati rendere effettiva la responsabilità politica del Consiglio dei Ministri o dei Ministri individualmente mediante il voto di sfiducia, o il rifiuto della questione di fiducia, la quale poteva essere posta soltanto per iniziativa ministeriale (art. 226 Cost. 1979). La mozione di censura, che doveva essere dibattuta e votata almeno dopo tre giorni successivi alla sua presentazione, richiedeva per l'approvazione il voto favorevole della metà più uno dei deputati. In senso conforme dispongono gli artt. 49 e 50 della Costituzione francese del 1958.

<sup>61</sup> Inizialmente la c.d. *segunda vuelta* era regolata dalla *Ley* N°23903 del 1985 (c.d. *Ley Alva*), secondo la quale il candidato alla Presidenza della Repubblica, per essere eletto al primo turno, doveva superare la metà più uno dei voti validamente espressi, comprendendo tuttavia all'interno della somma anche i voti nulli e le schede bianche, inclusi nel calcolo della percentuale. Non era possibile la rielezione immediata del Presidente, se non trascorso un periodo di cinque anni (art. 205 Cost. 1979).

<sup>62</sup> Fernando García Belaunde governò dal 1980 al 1985, con una maggioranza parlamentare rafforzata da alleanze e coalizioni; nel quinquennio 1985-1990, pur tra svariati problemi, Alan García Pérez portò a compimento il proprio mandato con la sola e stabile maggioranza del proprio partito.

<sup>63</sup> M. Á. González, op. cit., p. 210. Conseguentemente, «*la funzione rappresentativa dei partiti politici, a livello provinciale -rileva González- è per lo più mediata da una rete, provinciale e locale, composta da caudilli opportunisti, i quali agiscono secondo i propri interessi personali, di natura eminentemente clientelare, instaurando col partito o movimento un rapporto di mutuo interesse*»: così, la prestazione oggetto dell'obbligazione dei movimenti o partiti politici consisteva nell'offrire la candidatura, mentre a propria volta «*i caudilli, deideologizzati e dunque intrinsecamente trasformisti per natura, offrivano i voti ottenuti*»: M. Á. González, op. cit., pp. 212 e ss.

<sup>64</sup> I dati sono forniti da M. Á. González, op. cit., p. 123.

Superato un primo (e assai breve) periodo iniziale<sup>65</sup> di annunciato dialogo e concertazione con le opposizioni, Fujimori ed i suoi uomini più stretti iniziarono ad attuare una seconda fase di svolta in senso autoritario<sup>66</sup>. Puntando il dito contro un Parlamento ritenuto inefficiente, ostruzionista e inadeguato, ed adducendo il persistere di una situazione<sup>67</sup> di ingovernabilità e di paralisi, il 5 aprile del 1992 con l'appoggio delle FFAA, della popolazione e della maggioranza degli imprenditori attuò un autogolpe. Sciolto il Congresso, venne instaurato un Governo di emergenza e ricostruzione nazionale, il quale governò con decreti-legge, e venne convocato un *Congreso Constituyente Democrático* (da ora anche CCD) con compiti di costituente e legislatore ordinario, che operò da dicembre 1992 sino a luglio del 1993. Il CCD approvò un testo che ripeteva circa i due terzi degli enunciati normativi contenuti nella Costituzione del 1979, promulgando il 29 dicembre del 1993 una Carta che constava di 206 articoli<sup>68</sup>. Per ciò che concerne il Presidente della Repubblica, al medesimo spetta il potere di sciogliere anticipatamente la Camera dei Deputati nel caso in cui la stessa voti (non più tre ma) due sfiducie consecutive al Consiglio dei Ministri, o non approvi per due volte consecutive la questione di fiducia posta dal Consiglio dei Ministri. Riguardo il Parlamento, si segnala l'abolizione del Senato e l'istituzione di un Congresso unicamerale, mentre per ciò che concerne l'Esecutivo si ricorda la reintroduzione del voto di investitura del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Consiglio dei Ministri appena nominati, nonché l'istituzione del *question time* per i Ministri davanti al Congresso. Per ciò che riguarda infine la Magistratura, la sottomissione del Potere Giudiziario all'Esecutivo avvenne progressivamente con una serie di misure legislative incostituzionali<sup>69</sup> volte a preparare le condizioni per una rielezione presidenziale immediata<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Dal luglio 1990 all'aprile 1992, definita in M. Á. González, op. cit., p. 327, «*stappa istituzionale-democratica*».

<sup>66</sup> Dall'aprile del 1992 al dicembre del 1992, nella classificazione di M. Á. González, op. cit., p. 327, «*stappa dittatoriale e decretista*».

<sup>67</sup> Più settori della dottrina hanno evidenziato come il fenomeno autoritario e golpista in Perù si leghi alle situazioni di instabilità generate nei casi in cui il Presidente della Repubblica non possieda una maggioranza in Parlamento. Se questa tendenza sembra essere con certezza confermata dalla congiuntura elettorale verificatasi nel governo Bustamante (1945-1948) e dal primo governo Belaunde (1963-1968), per ciò che concerne la prima fase del governo Fujimori, recenti studi della dottrina politica inducono a prudenza e cautela nel valutare il dato. Infatti, il Congresso convalidò la maggior parte delle misure adottate dal Presidente Fujimori nel suo primo anno di mandato. Così fece, ad esempio, per la *Ley* N°25327 con cui delegava all'Esecutivo funzioni legislative in tema di impiego, pacificazione nazionale ed investimenti finanziari, sebbene al Congresso spettasse di riesaminare i decreti legislativi emanati. L'attenta analisi è di M. Á. González, pp. 101 e ss.

<sup>68</sup> La sintetizzazione in parte riprende quella proposta da D. García Belaunde, *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)*, pubblicazioni on-line dell'Istituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 126.

<sup>69</sup> I provvedimenti furono i seguenti: la creazione di fatto di un organismo di commissariamento dell'organo di autogoverno peruviano della magistratura (con la c.d. *Ley Colán*, N°26288 del 1994): M. Á. González, op. cit., p. 179; la trasformazione delle funzioni dei magistrati e pubblici ministeri da permanenti in provvisorie e temporanee; la sottomissione prima delle tre istituzioni costituzionali aventi giurisdizione sul procedimento elettorale (*Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de identificación y estado civil*) e poi del Tribunale costituzionale. Grazie al sistema dei magistrati provvisori e supplenti, Fujimori riuscì dapprima a controllare l'ONPE ed il JNE; successivamente, con apposita *Ley* N° 26954 del 1998 modificò il procedimento di voto in seno al Tribunale costituzionale. I tre giudici costituzionali che si opposero alla rielezione immediata di Fujimori vennero accusati di aver ecceduto nell'esercizio delle proprie funzioni e destituiti.

<sup>70</sup> Il Congresso emanò così la *Ley de interpretación auténtica* dell'articolo 112 della Costituzione, il quale vietava esplicitamente la rielezione immediata del Presidente della Repubblica. La *Ley* del 20 Agosto 1996, N° 26657 statuiva che il divieto di rielezione riguardava soltanto i presidenti eletti con posteriorità all'anno 1993, dunque il mandato iniziato da Fujimori con la rielezione del 1995 doveva essere inteso come il primo mandato. Appare condivisibile l'opinione di M. Á. González, op. cit., p. 244, il quale richiamando le considerazioni di H. Wieland Conroy, in *La reelección presidencial: análisis de la disposición*

Si tratta di una scelta costituzionale che, ad opinione quasi unanime della dottrina, ricalca la precedente Costituzione del 1979, ma ne elimina alcuni contenuti essenziali in un'ottica sostanzialmente autoritaria, in quanto all'aumento delle prerogative presidenziali corrispose una tendenziale compressione dei poteri del Congresso. A partire dal 1996 Fujimori tese così ad attuare un disegno di perpetuazione del potere<sup>71</sup>.

Tuttavia, all'indomani delle elezioni del 2009, violenti moti popolari culminarono in una vera e propria battaglia campale nella capitale, con numerosi morti e feriti. Questi fatti portarono all'aprirsi di una fase in cui venne istituita una *mesa de negociación* tra Governo e opposizioni, in cui l'OEA avrebbe avuto il ruolo di mediatore. L'Assemblea Generale dell'OEA autorizzò così l'invio di una missione speciale a Lima, nel tentativo di guidare una transizione democratica e consolidare le istituzioni democratiche del paese. Il 17 novembre Fujimori raggiunse il Giappone, ed appena due giorni dopo, il 19 novembre, rinunciò all'incarico con comunicazione ufficiale inviata al Presidente del Congresso il quale, con la nuova maggioranza formatasi nel Parlamento, la respinse<sup>72</sup>. Si concludeva così una delle pagine più tragiche e travagliate della storia costituzionale peruviana e, contestualmente, si apriva una fase di consolidamento delle istituzioni democratiche e di riequilibrio tra i poteri che risulta, a tutt'oggi, in pieno svolgimento.

#### **4. Le caratteristiche della forma di governo: i rapporti tra il Presidente della Repubblica ed il Consiglio dei Ministri nell'istituto della *refrendación*.**

A norma dell'articolo 110 Cost. il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e personifica la Nazione<sup>73</sup>. Secondo l'articolo 118 Cost., che contiene un elenco delle

---

*constitucional y su ley interpretativa*, in *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III. Comisión Andina de Juristas y Konrad Adenauer Stiftung*, p. 204, sull'acrobazia giuridica compiuta dalla *Ley de interpretación*, spiega come, da un lato, il solo *Congreso Constituyente Democrático* avrebbe potuto interpretare autenticamente la Costituzione; dall'altro, né la Costituzione del 1979, formalmente e sostanzialmente vigente durante il primo mandato di Fujimori, permetteva la rielezione del 1995, né parimenti la Costituzione del 1993, in vigore dal 31 dicembre 1993, dato che il nuovo mandato presidenziale decorreva dal 28 luglio 1995.

<sup>71</sup> I parlamentari dell'opposizione, che tradizionalmente presiedevano le commissioni, vennero sostituiti da membri appartenenti al partito del presidente; l'attività di controllo e d'inchiesta, prevista dalla Costituzione, venne paralizzata onde impedire al Parlamento di far luce sugli scandalosi episodi di corruzione e violazione dei diritti umani che videro coinvolte le più alte cariche dello Stato; la violazione grave e manifesta dei diritti umani, perpetrata tramite omicidi indiscriminati e torture, con l'ausilio di una rete di intercettazioni e spionaggio; la creazione di leggi *ad personam* volte ad eliminare la concorrenza dei principali avversari politici, come la *Ley 27163* del 1999, pensata per il leader aprista ed ex-presidente Alan García, il quale, posto in stato di accusa per violazione della Costituzione, in virtù della nuova legge non avrebbe potuto essere rieletto sino a che non fosse stato sottoposto a giudizio; l'emanazione di circa 1000 decreti d'urgenza, dall'aprile del 1992 al settembre 2000, con i quali, sotto l'etichetta di misure di pacificazione nazionale e acquisizione di armi ed equipaggiamenti militari per fronteggiare il terrorismo, si incentivarono e occultarono casi gravi di corruzione. Sul punto, vedi ampiamente M. Á. González, op. cit., p. 228.

<sup>72</sup> Il 21 settembre un funzionario giapponese dichiarò peraltro che il Presidente Fujimori risultava iscritto ad una prefettura nipponica ed era pertanto di nazionalità giapponese, fatto questo che – occultato a suo tempo con abilità – avrebbe impedito l'elezione di Fujimori a Presidente della Repubblica, in quanto sia la Costituzione del 1993 che quella del 1979 prescrivevano, tra i requisiti di eleggibilità, l'essere peruviani di nascita.

<sup>73</sup> Espressione, quest'ultima, fortemente criticata per la pericolosa identificazione, tipica dell'assolutismo, degli atti del Presidente con gli atti della Nazione, dunque non criticabili: così si esprime M. Rubio Correa, op. cit., p. 248.

attribuzioni presidenziali, al Presidente della Repubblica spettano un insieme di poteri per l'esercizio dei quali è prevista la controfirma ministeriale (*refrendación ministerial*), disciplinata dall'art. 120 Cost., uno degli istituti più antichi del diritto costituzionale peruviano mutuato dal parlamentarismo. Prescrive infatti l'art. 120 Cost. che sono nulli gli atti del Presidente della Repubblica sprovvisti della controfirma ministeriale. Secondo la dottrina, la *refrendación* adempirebbe sostanzialmente a due funzioni: in primo luogo, tenderebbe a promuovere la concertazione tra il Presidente della Repubblica e i ministri, nel senso che il primo deve (o dovrebbe) agire «*armonizzando le proprie decisioni con il punto di vista dei ministri, promuovendo un dialogo chiarificatore sulle stesse*»<sup>74</sup>; in secondo luogo, oscillerebbe – a seconda delle ricostruzioni dottrinarie – tra il mero controllo di regolarità formale dell'atto e la manifestazione di una volontà integrativa nel procedimento di formazione dell'atto.<sup>75</sup> In ogni caso, i Ministri assumono in questo modo la responsabilità per gli atti presidenziali. Per ciò che concerne quest'ultimo aspetto, l'istituto è strettamente connesso alla responsabilità del Presidente della Repubblica. Da una lato, questi infatti, è ad un tempo Capo di Stato ed anche di Governo, esplicitamente definito come tale dall'art. 118 inc. 3° Cost., il quale stabilisce che spetta al Presidente della Repubblica «*dirigir la política general del Gobierno*». Questo articolo ad opinione della miglior dottrina, dev'essere messo in relazione con l'art. 123 Cost., che tratta delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, configurandosi nella sostanza come un mero coordinatore, e dipendendo dalle direttive presidenziali, risulta pertanto una figura subordinata al Presidente della Repubblica<sup>76</sup>. Tale assunto è ben rimarcato dal fatto che al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta presiedere il Consiglio dei Ministri quando non vi partecipa il Presidente della Repubblica: quando quest'ultimo non è presente, infatti, non vengono prese decisioni significative. Il Presidente della Repubblica è dunque irresponsabile per tutti gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, ad eccezione di alcune tassative ipotesi disciplinate dall'art. 117 Cost. Pertanto, di regola la controfirma ministeriale «*atrae a se tutta la responsabilità giuridica per gli atti soggetti a refrendación*»<sup>77</sup>. L'istituto va inoltre connesso al disposto dell'art. 128 Cost., concernente le tipologie di responsabilità ministeriale. A norma del primo comma dell'art. 128 Cost., i Ministri sono individualmente responsabili per i propri atti e per gli atti presidenziali che controfirmano (responsabilità amministrativa e responsabilità politica per gli atti propri e presidenziali). Tutti i Ministri, inoltre, sono solidalmente responsabili per gli atti delittuosi o compiuti in violazione della Costituzione o delle leggi in cui sia incorso il Presidente della Repubblica, o che siano

<sup>74</sup> M. Rubio Correa, op. cit., p. 388.

<sup>75</sup> Riguardo l'istituto della *refrendación*, la dottrina ha espresso spesso pareri differenti focalizzandosi precipuamente su alcuni aspetti piuttosto che su altri: secondo una prima impostazione, la controfirma ministeriale avrebbe la funzione di «*legalizzare l'atto presidenziale*?», assurgendo a criterio notarile di certificazione (le tesi dottrinarie sono riportate da J. Santistevan De Noriega, *Artículo 120*, in AA.VV., *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo, Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú*, Tomo II, 2005, p. 333); altri autori invece mettono in risalto la volontà del ministro che integrerebbe l'atto, concorrendo alla formazione; infine, secondo una tesi intermedia, la controfirma assolverebbe ad una doppia funzione: formale e sostanziale, richiedendo la partecipazione del ministro alla formazione dell'atto (come soluzione di «*compromesso*» tra i *desiderata* presidenziali e le ragioni del ministro).

<sup>76</sup> A norma dell'art. 121 Cost., infatti, il Consiglio dei Ministri ha il suo Presidente, cui spetta presiedere il medesimo Consiglio quando lo convoca o quando assiste alle sessioni di lavoro.

<sup>77</sup> Così efficacemente si esprime J. Santistevan De Noriega, op. cit., p. 333

adottati nel Consiglio dei Ministri, quantunque abbiano escluso il proprio voto, a meno che vi rinuncino immediatamente<sup>78</sup>. Ciò comporta che i Ministri, per evitare di risultare responsabili degli atti adottati dal Presidente, debbono (o dovrebbero) cercare di opporsi o moderare eventuali decisioni arbitrarie o illegali che il Presidente della Repubblica voglia adottare, configurandosi come «*moderatori dei suoi eccessi*»<sup>79</sup>. Questa interpretazione restrittiva, proposta risulterebbe – secondo alcuni giuristi- l'unica deducibile dal ruolo che le disposizioni Costituzionali assegnano ai Ministri, siccome risultanti dalla prassi. Infatti, i Ministri possono esclusivamente tentare di fungere da moderatori della volontà del Presidente della Repubblica, inducendolo a ponderare eventuali decisioni discutibili. In caso di contrasto insanabile, il Ministro o i Ministri potrebbero rifiutare di controfirmare l'atto, ma ciò provocherebbe la crisi ministeriale ed essi potrebbero a questo punto rinunciare all'incarico; oppure (molto più probabilmente) potrebbero essere rimossi dal Presidente della Repubblica, cui spetta la nomina e la revoca tanto del Presidente del Consiglio quanto degli stessi Ministri ex art. 122 Cost.<sup>80</sup>.

## 5. I rapporti tra il Presidente della Repubblica ed il Congresso: l'istituto della *observación*.

L'art. 108 Cost. dispone che la legge, una volta che venga approvata secondo quanto previsto dalla Costituzione, debba essere sottoposta al Presidente della Repubblica per la *promulgación* entro un termine di 15 giorni. In caso di mancata *promulgación* da parte del Presidente della Repubblica, la legge è promulgata dal Presidente del Congresso o dalla Commissione Permanente (art. 108 co. 1° Cost.). Se il Presidente della Repubblica intende formulare obiezioni (*observaciones*) su tutto o parte della legge approvata dal Congresso, li presenta ad esso nel menzionato termine di 15 giorni (art. 108 co. 2° Cost.). Avendo il Congresso riesaminato la legge, il Presidente del Congresso la promulga con il voto di più della metà dei membri (art. 108 co. 3° Cost.).

Il significato degli enunciati normativi dei tre commi di cui si compone l'art. 108 Cost. è ricostruito dettagliatamente dalla dottrina e dalla prassi. Anzitutto, quando il disegno di legge è approvato dal Congresso, questo è considerato a tutti gli effetti legge (a differenza di quanto era stabilito nella Costituzione del 1979), poiché la genesi e la conclusione dell'*iter legis* ha sede esclusivamente nel Congresso. La dottrina, pertanto, intende così chiarire che tutto

<sup>78</sup> Responsabilità solidale oggettiva per gli atti presidenziali e responsabilità solidale per gli atti adottati in seno al Consiglio.

<sup>79</sup> M. Rubio Correa, op. cit., p. 239.

<sup>80</sup> Rileva l'Autore che risultano decisivi fattori extragiuridici come la personalità del singolo Ministro, i rapporti umani ed istituzionali che si creano con il Presidente della Repubblica, l'affinità politica ed il rapporto di lealtà e collaborazione che si instaura: M. Rubio Correa, op. cit., p. 239. Occorrerebbe tener distinti dal campo di applicazione dell'art. 120 Cost. i discorsi pronunciati dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni, unitamente agli atti propri della sua funzione, i quali avrebbero conseguenze di natura esclusivamente politica o protocollare, ma non necessariamente giuridica. Tra i discorsi presidenziali, peraltro, la dottrina compie un'ulteriore distinzione tra il primo messaggio del Presidente della Repubblica indirizzato al Congresso, quando ancora il Consiglio dei Ministri non è stato nominato, da tutti gli altri cui fa riferimento l'inc. 7° dell'art. 118: questo messaggio infatti, non potendo essere stato ancora approvato dal Consiglio dei Ministri, non è soggetto a *referendación*.

ciò che avviene successivamente alla conclusione dell'*iter* (la facoltà del Presidente della Repubblica di *vetar* o *observar*) costituisce un processo integrativo<sup>81</sup>. La legge si configura come «atto complesso, che si forma con il concorso di una volontà collegiale (il Congresso) ed una individuale (il Presidente della Repubblica), entrambe necessarie, e che debbono avere il medesimo contenuto»<sup>82</sup>. La legge deliberata e votata dal Congresso (fase costitutiva) è firmata dal Presidente del Congresso (*autógrafa*) e rimessa al Presidente della Repubblica che può manifestare espressamente una volontà positiva circa la legge da promulgare, aderendo al testo di legge approvato dal Congresso; può manifestare implicitamente o allusivamente la propria volontà, che si configurerà come permissiva (indifferenza)<sup>83</sup>; ovvero può opporsi parzialmente al testo (l'*observación total* infatti non si è mai verificata)<sup>84</sup>, fornendo le ragioni per le quali ritiene di non aderire al testo approvato dal Congresso, e rimettendo a quest'ultimo le proprie *observaciones* affinché deliberi nuovamente (*reconsideración*) alla luce dei rilievi presidenziali<sup>85</sup> e con i limiti dal medesimo Presidente fissati<sup>86</sup>.

Si discute peraltro in dottrina sull'opportunità dell'utilizzo del termine *promulgación*. La confusione terminologica ingenerata dal testo costituzionale andrebbe, secondo alcuni, corretta nel modo seguente: *promulgación* sarebbe l'atto formale con cui si accerta la fede del documento che viene inviato al Presidente della Repubblica; *sanción* risulterebbe invece il termine corretto per indicare l'atto del Presidente della Repubblica in Perù, che non ha natura meramente protocollare e formale ma valenza sostanziale quale manifestazione della volontà legislativa.

Giunti a questo punto, il Congresso può accettare e approvare le *observaciones* del Presidente della Repubblica (ipotesi c.d. dell'*allanamiento*) a maggioranza semplice, ed il testo, che incorpora le *observaciones*, ritorna al Presidente della Repubblica per la *promulgación*. Oppure il Congresso può non accettare e non approvare le *observaciones* presidenziali (ipotesi della *insistencia*), E in tal caso, è richiesta la metà più uno dei voti dei parlamentari e la *promulgación* spetta al Presidente del Congresso. Le ipotesi che potrebbero verificarsi sono anche in questo caso ulteriormente classificate dalla dottrina<sup>87</sup>, la quale ha rilevato come i casi di *leyes*

<sup>81</sup> Le considerazioni che seguono sono tratte dal commento di C. Delgado Guembes, op. cit., pp. 222 e ss.

<sup>82</sup> C. Delgado Guembes, op. cit., p. 226.

<sup>83</sup> In particolare il Presidente della Repubblica può *ni promulgar ni observar*, omettendo di agire e lasciando decorrere il termine di 15 giorni stabilito dalla Costituzione. In questo caso, la "indifferenza presidenziale" fa venir meno l'obbligo in capo al Presidente della Repubblica, e la promulgazione e pubblicazione è rimessa al Presidente del Congresso il quale conclude l'*iter* esercitando le prescritte formalità.

<sup>84</sup> C. Delgado Guembes, op. cit., p. 252.

<sup>85</sup> Si discute sul punto se la *promulgación* è conseguenza del mancato esercizio della *observación*. Se, cioè, sia accessoria rispetto alla potestà di *vetar y observar*.

<sup>86</sup> Nessuna possibilità si pone nel caso di riforme costituzionali (art. 206 Cost.), poiché il Presidente della Repubblica, anche quando esercita l'iniziativa legislativa, non può *vetar*. Non v'è dubbio dunque che in questo caso il Presidente della Repubblica intervenga nell'*iter* con un atto puramente formale protocollare. Esso non può dunque opporsi ad una riforma costituzionale, ma può rifiutare di aderirvi: potrà pertanto far decorrere i 15 giorni previsti dalla Costituzione per non promulgare la legge, e rinviare il testo al Presidente del Congresso, sul quale ricadrà la responsabilità (e l'onere della) promulgazione.

<sup>87</sup> Tutta la classificazione, con le relative ipotesi sono tratte da C. Delgado Guembes, op. cit., p. 257, nella maniera che segue: a) ipotesi di *insistencia* totale: il Parlamento non approva nessuna modifica al testo *observado* dal Presidente della Repubblica. La legge sarà in questo caso promulgata dal Presidente del Congresso; b) ipotesi della *insistencia* parziale: se il Congresso non ha alterato il testo originariamente approvato e così come *observado* dal Presidente della Repubblica, la legge è promulgata dal

*observadas* tendano ad aumentare quando il Presidente della Repubblica non goda di una maggioranza in Parlamento<sup>88</sup>. In generale, le *observaciones* presidenziali sono in maggior misura rivolte a sottolineare le incongruenze delle leggi approvate dal Congresso con i principi generali della materia su cui si legifera, o la mancanza dell'esperienza di procedure preliminari volte ad ottenere informazioni o autorizzazioni dall'autorità competente secondo la legge, sebbene non sia affatto marginale la percentuale di *leyes observadas* per violazioni inerenti i principi e i diritti costituzionali, ovvero inerenti strettamente la tecnica legislativa<sup>89</sup>.

## 6. (segue): gli strumenti di soluzione delle crisi.

Secondo l'art. 132 Cost., il Congresso rende effettiva la responsabilità politica del Consiglio dei Ministri, o dei Ministri anche individualmente, mediante il voto di sfiducia o tramite il rifiuto della questione di fiducia. Quest'ultima può essere proposta soltanto con iniziativa ministeriale (art. 132 co. 1° Cost.). Tutte le mozioni di sfiducia nei confronti del Consiglio dei Ministri o dirette contro uno qualunque dei Ministri debbono essere presentate da non meno del 25% del numero legale dei parlamentari. Il dibattito e il voto si compiono tra il quarto ed il decimo giorno successivo alla presentazione. L'approvazione richiede il voto di più della metà dei membri del Congresso (art. 132 co. 2° Cost.). Il Consiglio dei Ministri o il Ministro sfiduciato debbono presentare le proprie dimissioni (art. 132 co. 3° Cost.). Il Presidente della Repubblica accetta le dimissioni entro le settantadue ore successive (art. 132 co. 4° Cost.). La mancata approvazione di un'iniziativa ministeriale non obbliga il ministro a dimettersi, a meno che non abbia posto la questione di fiducia per l'approvazione di questa (art. 132 co. 5° Cost.).

---

Presidente del Congresso; c) ipotesi dell'*allanamiento* totale: il Parlamento accoglie la totalità delle *observaciones* presidenziali; è richiesta per l'approvazione del testo la maggioranza semplice o quella che esige la natura della materia trattata. In questa ipotesi, spetta al Presidente del Congresso promulgare la legge; d) ipotesi dell'*allanamiento* parziale: il Presidente del Congresso promulga la legge in presenza delle stesse condizioni precisate *supra*; e) nei casi di *insistencia* parziale e di *allanamiento* parziale, può accadere che il Parlamento introduca temi, materie, argomenti o aspetti distinti e originariamente non inclusi nel testo di legge ed estranei a quanto contenuto nelle *observaciones* presidenziali (ipotesi del testo sostitutivo, assai frequente), tenendo in considerazione aspetti aggiuntivi che potrebbero in quel momento risultare rilevanti e determinanti: in questi casi, il testo è rimesso al Presidente della Repubblica, che potrà *observar* o *no observar*, essendo da considerare come una nuova legge; f) la legge può anche concludere il proprio *iter*, nei casi di *inacción legislativa* o di *archivamiento* ad opera del Parlamento.

<sup>88</sup> Secondo i dati mostrati da C. Delgado Guembes, op. cit., pp. 261 e ss., nel periodo 1993-1995 si ebbero 347 *leyes observadas*, 821 nel periodo dal 1995 al 2000, 172 tra il 2000 ed il 2001 e 962 nel periodo 2001-2006. Durante gli anni 2001-2006 il Presidente della Repubblica non godeva della maggioranza in Parlamento, mentre la percentuale più bassa (escludendo gli anni 2000 e 2001 del governo di transizione democratica di Paniagua) si riferisce proprio ad un periodo di coincidenza tra il partito del Presidente e quello che deteneva la maggioranza nel Congresso. Gli stessi dati offerti da Delgado Guembes relativi alla conclusione della fase integrativa successiva alla *reconsideración* del Parlamento, consentono di osservare che ben 31,5% di tutte le *leyes* sono state oggetto di una *insistencia* totale, di *insistencia* parziale, di *allanamiento* parziale, e di *allanamiento* totale; mentre l'ipotesi più frequente è quella della del testo sostitutivo, con un 48,5% del totale del campione osservato, segno questo di una tendenza a comporre gli interessi in gioco, soprattutto nei periodi di coincidenza tra Presidente e maggioranza parlamentare.

<sup>89</sup> Dal punto di vista tipologico, una minuziosa elencazione delle ipotesi di *observaciones* è contenuta in Delgado Guembes, op. cit., pp. 270 e ss.

In questo articolo, la dottrina ritiene sia ben esemplificato l'antico principio di irresponsabilità del monarca in virtù del quale sono i ministri ad essere responsabili davanti al Parlamento<sup>90</sup>.

La questione di fiducia è prevista dagli artt. 130 e 133 Cost.<sup>91</sup>. Secondo l'art. 130 Cost., entro 30 giorni successivi all'assunzione delle funzioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri si presenta al Congresso assieme ai Ministri per esporre e dibattere la politica generale del Governo e le principali misure che si intendono adottare. Pone a tal fine la questione di fiducia (voto di investitura). Per ciò che concerne l'art. 130 Cost., la dottrina ritiene che il Parlamento esprima in questa sede una dichiarazione di volontà e desiderio, che può assumere valore non meramente formale ma sostanziale quando il risultato elettorale ha determinato una maggioranza parlamentare non coincidente con il partito di cui è espressione il Presidente della Repubblica. In questo caso, l'Esecutivo dovrà negoziare, per riuscire a raggiungere un accordo con il Congresso al fine di ottenere il voto di fiducia<sup>92</sup>. Occorre peraltro segnalare che, nella prassi, il Congresso opta per votare sempre la fiducia iniziale al Governo anche in caso di non coincidenza della maggioranza parlamentare. Nella sostanza sussiste, da un lato, una prima relazione fiduciaria intercorrente tra il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Consiglio dei Ministri col suo Gabinetto. Nei casi di "maggioranza monocolora" il voto di investitura ha prettamente valenza formale.

Dall'altro, nelle ipotesi in cui il Presidente della Repubblica non possieda una maggioranza parlamentare, sussisterebbe una seconda relazione fiduciaria, avente l'investitura valenza sostanziale, poiché esprime in tal caso l'esito positivo di una negoziazione tra il Gabinetto ed il Congresso. Negare la fiducia in sede di investitura del Gabinetto avrebbe, nel sistema peruviano, un "effetto indiretto", essendo tale atto volto a disapprovare la politica del Presidente della Repubblica il quale, come si è già detto, è Capo del Governo politicamente irresponsabile davanti al Parlamento.

<sup>90</sup> Secondo C. Hakansson Nieto, *Artículo 132*, in AA.VV., *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*, *Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú*, Tomo II, 2005, p. 435 ss., la fonte di ispirazione diretta di questo articolo sarebbe la Costituzione francese del 1958, in particolare gli artt. 49 e 50. Secondo l'art. 86 del Regolamento del Congresso, i contesti in relazione ai quali può essere dato avvio alla votazione di una mozione di sfiducia o di una questione di fiducia possono essere le seguenti: a conclusione di un'interpellanza del Consiglio dei Ministri o di un Ministro; a conclusione della partecipazione dei Ministri alle sessioni d'informazione, o qualora questi rifiutino di presentarsi al Congresso per presentare le relazioni informative previste dalla Costituzione o dalla legge; a conclusione del dibattito alla Camera durante il quale il Ministro ha assistito e partecipato liberamente. La Costituzione tuttavia non stabilisce i presupposti alla base di una mozione di censura. Salvo i casi di offese arrecate al Congresso o ai parlamentari, le inottemperanze al Regolamento del Congresso o gli errori di forma commessi durante la partecipazione al Congresso non costituiscono valide cause per proporre una mozione di censura.

<sup>91</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 133 Cost, il Presidente del Consiglio pone la questione di fiducia al Parlamento, a nome del Consiglio dei Ministri. Se la questione di fiducia è respinta, o se viene sfiduciato, o se rinuncia all'incarico o, infine, è rimosso dal Presidente della Repubblica si produce la crisi totale di Gabinetto. Il risultato è immediatamente comunicato al Presidente della Repubblica tramite atto firmato dal Presidente del Congresso e da un Vicepresidente. Sebbene il Regolamento del Congresso non lo preveda espressamente, la votazione deve avvenire a maggioranza assoluta del *plenum* del Congresso (C. Hakansson Nieto, *Artículo 133*, in AA.VV., *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*, *Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú*, Tomo II, 2005, p. 443). La questione può essere posta da qualunque ministro per iscritto, davanti al Consiglio direttivo o direttamente al *plenum*: nel primo caso sarà il Consiglio direttivo che convocherà il *plenum* per discutere e votare la fiducia.

<sup>92</sup> In questo senso si esprime C. Hakansson Nieto, *Artículo 130*, in AA.VV., *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*, *Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú*, Tomo II, 2005, p. 430.

A questo proposito, un primo punto di interesse tratto dalla prassi è riscontrabile nei fatti accaduti durante la presidenza di Alan García. Il *background* del caso è rintracciabile nella complessa e drammatica vicenda del *Baguazo*, il conflitto generatosi tra il 2008 ed il 2009 tra il Governo e le comunità indigene dell'Amazzonia<sup>93</sup>. La vicenda, che costituisce uno dei momenti più drammatici vissuti dal Perù posteriori alla traumatica dittatura di Fujimori, ebbe il suo culmine negli scontri avvenuti il 5 giugno 2009 a *Bagua/Utcubamba*, e che costò la vita a 33 persone tra civili e forze dell'ordine, unitamente ad un numero consistente di feriti<sup>94</sup>. Successivamente agli scontri di Bagua, il Congresso convocò il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Ministro degli Interni a riferire, mediante *interpelación*, sui fatti del 5 giugno. In quella sede vennero proposte per ciascuno due mozioni di sfiducia, poiché vennero ritenuti responsabili di non aver ottemperato i propri obblighi istituzionali con serietà. Il Congresso approvò le mozioni di sfiducia ma alcuni parlamentari si ritirarono dall'aula e ciò fu sufficiente per far venire meno il numero legale di appena 5 voti. Ciononostante, il 10 luglio 2009, il Presidente del Consiglio presentò per la seconda volta le proprie dimissioni al Presidente della Repubblica che infine le accettò, sostituendolo il 12 luglio.

Un altro spunto interessante di riflessione proviene dai recenti fatti del marzo 2014, che hanno visto come protagonista il Consiglio dei Ministri nominato dal Presidente della Repubblica attualmente in carica Ollanta Humala. I prodromi della vicenda risalgono al 19 febbraio, data in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri Villanueva annunciò pubblicamente che il Governo era in procinto di intervenire sull'aumento del salario minimo<sup>95</sup>. Poiché tali dichiarazioni vennero sconfessate il giorno successivo dalla moglie del Presidente Humala, Nadine Heredia, il Presidente del Consiglio Villanueva decise di dimettersi<sup>96</sup>, ritenendo intollerabile la crescente ingerenza della first lady nelle decisioni dell'Esecutivo. Il medesimo giorno giurò il nuovo Governo presieduto da Renè Cornejo. Dopo circa due settimane di aspri conflitti tra la first lady e il Consiglio dei Ministri sul salario minimo, il Governo Cornejo pose al Congresso la fiducia, che la approvò con 47 voti a favore, 71 astenuti e nessuno contrario. La Commissione sulla Costituzione<sup>97</sup> ritenne però invalida questa votazione a causa dell'altissimo numero di astensioni, e venne così indetta una seconda votazione<sup>98</sup>. L'instaurarsi di una complessa fase di negoziato tra il Presidente del Consiglio e alcuni settori dell'opposizione, che rivendicavano una garanzia di non ingerenza

<sup>93</sup> Sono 1509 le comunità indigene che vivono nell'area amazzonica in Perù, circa 332,000 persone. Il 20% delle terre di quest'area sono appartenenti alle comunità indigene ma sono prive di un titolo giuridico alla base della proprietà. Ciò significa che queste terre possono essere espropriate dallo Stato nell'ambito dei progetti e dei piani di sfruttamento delle risorse approvati.

<sup>94</sup> Una cronologia precisa degli avvenimenti del caso *Baguazo* è ricostruita da H. Pease García, *Como funciona el Presidencialismo en el Perú?*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2010, pp. 67 e ss.

<sup>95</sup> C.d. *remuneración mínima vital*, di concerto col Ministro dell'Economia.

<sup>96</sup> Avvenuta in data 24 febbraio 2014. Questa votazione venne ritenuta valida dalla Commissione in quanto i voti favorevoli superavano quelli contrari.

<sup>97</sup> Ad opinione della Commissione, se c'è una percentuale di astensionisti maggiore dei voti a favore o contrari, la questione «permane e non è risolta».

<sup>98</sup> Il Governo ottenne 42 voti a favore, 6 voti contrari e 73 astenuti. Si discute inoltre in dottrina dell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio ed il Consiglio dei Ministri ottengano soltanto una maggioranza semplice trovandosi in tal caso – secondo alcuni – in una posizione politicamente assai delicata. C. Hakansson Nieto, op. cit., p. 445.

della *first lady* nelle decisioni dell'Esecutivo, comportarono la celebrazione di una terza votazione, a seguito della quale il Governo ottenne una maggioranza più consistente.

I fatti sopra descritti testimoniano dunque, da un lato, la crescente importanza del rapporto fiduciario tra il Gabinetto ministeriale ed il Parlamento, al fine di rendere effettiva la responsabilità politica del Governo, e di trovare una soluzione efficace alle crisi; dall'altro, l'emergere di un Presidente del Consiglio maggiormente indipendente che, nel rafforzamento del rapporto fiduciario con il Congresso, acquista sempre più il ruolo di mediatore tra le istanze del Parlamento e quelle del Presidente della Repubblica.

### 7. (segue): lo scioglimento anticipato del Congresso.

L'art. 134 Cost. attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere anticipatamente il Congresso se questo ha approvato la sfiducia o votato contro la questione di fiducia a due Consigli dei Ministri (art. 134 co. 1 Cost.). Il decreto di scioglimento deve contenere la convocazione a nuove elezioni per eleggere un nuovo Congresso. Le elezioni debbono celebrarsi in un termine di 4 mesi a decorrere dalla data di scioglimento, senza che possa essere modificato il sistema elettorale preesistente (art. 134 co. 2 Cost.)<sup>99</sup>. Non può sciogliere il Congresso nell'ultimo anno del suo mandato<sup>100</sup>. Sciolto il Congresso, viene mantenuta in funzione la Commissione Permanente<sup>101</sup>. Non vi è altra forma di revoca del mandato parlamentare. Durante lo stato d'assedio il Congresso non può essere sciolto.

Pur premettendo che tale fattispecie non si è ancora verificata dal 1993 ad oggi, l'articolo in questione pone delle problematiche assai delicate e rilevanti per l'equilibrio del sistema. L'istituto deve essere qualificato quale attribuzione straordinaria del Presidente della Repubblica da utilizzarsi per la risoluzione dei contrasti insanabili che sorgono con la maggioranza parlamentare.

A seguito dello scioglimento anticipato del Congresso, il Presidente potrebbe ottenere il sostegno del corpo elettorale dalle nuove elezioni, sconfessando le prese di posizione del Parlamento. Oppure, il corpo elettorale potrebbe invece avallare il comportamento del Congresso, e in questo caso il Presidente della Repubblica potrebbe rinunciare al mandato o (molto più probabilmente) nominare un nuovo Consiglio dei Ministri con l'appoggio del nuovo Congresso.

Ad opinione della dottrina<sup>102</sup> la disposizione costituzionale in questione determina un pericoloso quanto inopportuno rafforzamento del potere del Presidente della Repubblica ai

<sup>99</sup> Il Presidente della Repubblica non può sciogliere anticipatamente il Congresso nell'ultimo anno di mandato, che deve essere computato a partire dall'inizio del quarto anno: E. Carpio Marcos, *Artículo 134*, in AA.VV., *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo, Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú*, Tomo II, 2005, p. 451.

<sup>100</sup> L'eventuale modifica al sistema elettorale precedente lo scioglimento anticipato non può trovare applicazione con riguardo al procedimento elettorale cui si riferisce la convocazione del decreto.

<sup>101</sup> Al fine di evitare una dittatura costituzionale permanente: E. Carpio Marcos, op. cit., p. 451.

<sup>102</sup> E. Carpio Marcos, op. cit., pp. 448-450

danni del Parlamento: tale meccanismo ben si presterebbe infatti ad essere utilizzato per perseguire fini autoritari del Presidente, il quale potrebbe trarne vantaggio per attuare una rappresaglia contro un'eventuale sfiducia approvata dal Congresso o la mancata approvazione della questione di fiducia<sup>103</sup>. Secondo alcuni autori la norma solleverebbe seri problemi di costituzionalità<sup>104</sup>.

Stante il carattere straordinario di questa attribuzione presidenziale, la dottrina pone in via interpretativa taluni limiti. Lo scioglimento anticipato dovrebbe cioè operare solo quando si realizza un doppio e consecutivo voto di sfiducia rivolto all'intero Consiglio dei Ministri e non ai singoli ministri individualmente; la convocazione delle nuove elezioni dovrebbe essere inteso come il meccanismo tramite il quale si richiede l'intervento del corpo elettorale in veste di arbitro volto a dirimere il contrasto tra l'Esecutivo e il Legislativo. Un limite esplicito si rintraccia invece nell'art. 136 Cost., secondo il quale, se non si procede ad elezioni nel termine di 4 mesi fissato dalla Costituzione, il Congresso sciolto anticipatamente si riunisce di pieno diritto, riottenendo le proprie prerogative, ed ha il potere di destituire il Consiglio dei Ministri. Nessun membro del Consiglio dei Ministri precedente può essere nominato nuovamente Ministro durante il restante periodo di mandato presidenziale.

A norma dell'art. 135 Cost., una volta che si riunisce il nuovo Congresso, questi – salvo abbia prevalso la maggioranza del Presidente della Repubblica in seguito alle elezioni- può sfiduciare il Consiglio dei Ministri, oppure non approvare la questione di fiducia, dopo che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha esposto davanti al Congresso gli atti del Potere Esecutivo compiuti durante l'interregno parlamentare.

## **8. La responsabilità del Presidente della Repubblica: fattispecie ed effettività.**

L'art. 117 Cost. stabilisce che il Presidente della Repubblica può esser accusato, durante il periodo di mandato, soltanto in caso di tradimento della Patria; o se impedisce le elezioni presidenziali, parlamentari, regionali o municipali; ovvero se scioglie il Congresso fuori dei casi previsti dall'art. 134 Cost., o impedisce la riunione o il funzionamento del Congresso stesso o del *Jurado Nacional de Elecciones* e degli altri organismi del sistema elettorale.

Il Presidente della Repubblica è dunque irresponsabile, non potendo essere sottoposto a procedimento penale, né è responsabile, durante tutta la durata del mandato, per le decisioni prese e gli atti adottati, ad eccezione di quanto stabilito dal suddetto art. 117 Cost.

Ciò che qui interessa è la contraddizione, evidenziata unanimemente dalla dottrina, insita nella figura di un Capo di Stato ed anche di Governo totalmente irresponsabile. Peraltro la

<sup>103</sup> E. Carpio Marcos, op. cit., pp. 448-450.

<sup>104</sup> Per atti che si potrebbero qualificare, secondo le categorie note alla dottrina italiana, come “atti formalmente governativi e sostanzialmente presidenziali”.

prassi rileva come la previsione di cui all'art. 117 Cost. sia di difficile attuazione<sup>105</sup>. L'art. 113 Cost. inc. 2° pone un'ulteriore ipotesi che potrebbe consentire la rimozione del Presidente della Repubblica in carica: il caso in cui il Congresso dichiari la permanente incapacità morale o fisica con una maggioranza assai elevata di 81 voti favorevoli. Anche in questo caso, la fattispecie non trovò applicazione concreta proprio nel momento in cui si verificarono le condizioni previste dalla norma, poiché Fujimori attuò l'autocolpo di stato prima che il Congresso potesse dichiararne l'incapacità. Più comune è invece l'utilizzo della procedura di accusa nei confronti degli ex-presidenti<sup>106</sup>. La dottrina, dunque, segnala quali sono le uniche ipotesi in cui il Presidente della Repubblica può essere effettivamente rimosso, ma che costituiscono allo stesso tempo rottura traumatica dell'ordine democratico: il colpo di stato e la rivoluzione. Gli episodi recentemente accaduti depongono dunque a favore di soluzioni di mediazione e compromesso tra il Parlamento e il Presidente della Repubblica, ben esemplificate dalla frequente sostituzione dei componenti di Gabinetto durante la medesima legislatura.

### 9. Il Congresso come organo di controllo: *acusación constitucional* e *antejuicio político*.

Secondo il disposto dell'art. 99 Cost, spetta alla Commissione Permanente<sup>107</sup> accusare davanti al Congresso, per *infracción* della Costituzione e per tutti i delitti che commettono nell'esercizio delle proprie funzioni ed entro i 5 anni successivi alla cessazione da queste: il Presidente della Repubblica; i membri del Congresso; i Ministri; i membri del Tribunale costituzionale; i membri del Consiglio nazionale della magistratura; i *Vocales* della Corte Suprema, e i pubblici ministeri supremi; il *Defensor del Pueblo*.

<sup>105</sup> Fujimori, nel 1992, era incorso nella violazione di molte delle fattispecie segnalate dall'art. in questione, ma il potere che raggiunse (in generale, può dirsi, il potere presidenziale) era tale che egli riuscì ad impedire che si potesse procedere nei suoi confronti. Può dunque dirsi che il potere esercitato dal Presidente della Repubblica osta ad una attuazione effettiva di quanto stabilito dall'art. 117 Cost., quantomeno durante l'espletamento del mandato.

<sup>106</sup> Ciò si è verificato non soltanto nei confronti di Fujimori, ma anche recentemente nei confronti di Alan García. A partire dal mese di aprile dell'anno corrente, infatti, il Parlamento ha deciso di istituire una commissione di inchiesta con il compito di vagliare un insieme di atti compiuti dal governo durante il mandato di Alan García. In conseguenza dei risultati conclusivi di una prima fase d'indagine, è stata ipotizzata la violazione della Costituzione, da parte dell'ex-presidente e dell'allora Ministro della Giustizia, per aver emanato un indulto con il quale si è estinta o commutata la pena per i condannati per il reato di narcotraffico, cioè circa il 61% dei beneficiari del provvedimento. Dopo una prima fase di tensioni, generate dall'annullamento della suddetta relazione parlamentare da parte del IV *Juzgado Constitucional*, in data 19 giugno 2014 il Congresso peruviano si è espresso a favore di quanto rilevato dalla *Megacomisión* con 57 voti a favore, 7 contrari e 7 astenuti. La parola ora spetta alla Sottocommissione parlamentare per le accuse costituzionali, che valuterà se ci fu o no violazione della Costituzione e se, eventualmente, attivare gli strumenti e le procedure di cui agli artt. 99 e 100 Cost.

<sup>107</sup> I membri della Commissione sono eletti tra i parlamentari, ed il loro numero deve essere proporzionale a quello dei rappresentanti di ciascun gruppo parlamentare, e non può eccedere il 25% del numero totale dei parlamentari stessi. Tra le funzioni più rilevanti, si segnala senza dubbio il potere di emanare atti aventi forza di legge previa autorizzazione del Congresso con legge di delegazione legislativa, coi soli limiti delle materie relative a riforme costituzionali, all'approvazione di trattati internazionali, alle *leyes orgánicas*, alle leggi di bilancio e della *Cuenta general*. La Commissione Permanente ha dunque funzioni proprie e distinte; sebbene sia un'entità che emana dal Parlamento, essa può convocare riunioni ordinarie anche contestualmente a quelle del Congresso stesso. La Commissione si insedia non più tardi di 15 giorni successivi al primo periodo ordinario dei lavori. Presieduta dal Presidente del Congresso, è formata da un minimo di 20 parlamentari eletti dal *plenum*, in proporzione ai gruppi parlamentari. I Vicepresidenti della Commissione Permanente sono anche i Vicepresidenti del Congresso.

L'art. 100 Cost. attribuisce inoltre al Congresso il potere di sospendere il funzionario accusato, oppure di inibirgli l'esercizio della funzione pubblica sino a 10 anni, o persino di destituirlo, senza pregiudizio di qualunque altra responsabilità. L'accusato può difendersi da solo ovvero mediante l'assistenza di un avvocato davanti alla Commissione Permanente e al *Plenum*.

Nel caso in cui il Congresso esprima il proprio consenso alla prosecuzione dell'accusa nei confronti del funzionario, il *Fiscal de la Nación* formula la denuncia penale innanzi alla Corte Suprema, entro il termine di 5 giorni. Se la Corte Suprema assolve l'accusato con sentenza di proscioglimento, questi riacquista il godimento dei diritti di cui in precedenza è stato privato. La *ratio* della norma risiede nell'esigenza di rimuovere dall'incarico quei pubblici funzionari i quali, violando la Costituzione, hanno «*attentato alla fede pubblica in essi riposta*»<sup>108</sup>. Secondo alcuni autori<sup>109</sup> l'istituto di cui all'art. 99 Cost. sarebbe l'erede dell'*impeachment* nordamericano, che nel diritto costituzionale peruviano si caratterizza per la presenza del c.d. *antejuicio político*, udienza preliminare davanti al Congresso il quale, previa messa in stato d'accusa, può consentire alla Corte Suprema di procedere a conoscere della responsabilità penale dei più alti funzionari dello Stato che hanno commesso fatti di reato nell'esercizio delle proprie funzioni.

Tale diritto spetta soltanto agli alti funzionari dello Stato elencati all'art. 99 Cost., consentendo loro di non essere processati davanti all'autorità giudiziaria senza l'autorizzazione del Congresso, in deroga al principio generale per cui tutti sono perseguibili davanti ai tribunali dello Stato. Ad opinione della medesima dottrina<sup>110</sup>, il *juicio político* costituirebbe il giudizio di accusa per violazione della Costituzione (*impeachment* o «*giudizio politico propriamente detto*»), avente conseguenze puramente politiche, che si producono nell'ambito del Congresso, cioè soltanto in sede parlamentare<sup>111</sup>, potendo dar luogo alla sospensione del funzionario o persino all'inabilitazione per dieci anni.

<sup>108</sup> Così J. Santistevan De Noriega, *Artículo 99, Artículo 100*, in *AA.VV., La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo, Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú*, Tomo II, 2005, p. 149.

<sup>109</sup> J. Santistevan De Noriega, op. cit., pp. 149 e ss.

<sup>110</sup> J. Santistevan De Noriega, op. cit., p. 152.

<sup>111</sup> Il c.d. *juicio político per infracción constitucional* costituirebbe invece, ad opinione di J. Santistevan De Noriega, op. cit., p. 155, una figura indipendente concernente la commissione di delitti da parte di alti funzionari di Stato soggetta al controllo del Parlamento. Gli artt. 99 e 100 Cost. costituirebbero un meccanismo di controllo politico del Congresso contro le violazioni della Costituzione perpetrate dai funzionari di più alto rango, che da luogo ad un procedimento sanzionatorio di carattere puramente politico. Questa figura autonoma, ad opinione del citato Autore, avrebbe carattere fondamentale politico, e sarebbe «*parte del meccanismo di controllo politico del Congresso, indipendentemente dagli illeciti penali commessi dai funzionari ex art. 99 Cost.; si tratterebbe cioè di faltas políticas que non constituirían delito, le quali mirano alla rimozione del funzionario che non rispetta la Costituzione o le leggi*». La funzione dunque svolta da questo istituto sarebbe non quella di «*castigar*» ma di «*separar el funcionario del cargo*». Tuttavia, il controllo preventivo dell'autorità giurisdizionale è sempre assicurato nel caso in cui tali condotte costituiscano anche fatto di reato, secondo la tipizzazione operata dal codice penale, con finalità punitiva, così che il Congresso successivamente possa compiere la propria funzione politico-punitiva che, in via residuale, gli spetta a maggioranza semplice dei suoi membri: secondo il Tribunale costituzionale, infatti, in caso di sentenza di condanna per reato, è sufficiente che il Parlamento deliberi a maggioranza semplice e non qualificata: J. Santistevan De Noriega, op. cit., p. 156.

Ad opinione del Tribunale costituzionale<sup>112</sup>, invece, sussisterebbero due procedimenti d'accusa costituzionale di natura giuridica distinta, con distinto valore. L'art. 99 Cost. incorporerebbe cioè il procedimento di accusa costituzionale contro alti funzionari, per delitti commessi nell'esercizio delle funzioni, regolato in parte anche dall'art. 89 del Regolamento del Congresso<sup>113</sup>.

Per ciò che concerne la procedura, qualunque membro del Congresso o qualunque persona che si consideri direttamente lesa può presentare denuncia costituzionale per iscritto, segnalando le infrazioni che si ritiene siano state commesse<sup>114</sup>. Una Commissione speciale integrata da un minimo di 5 ad un massimo di 7 parlamentari eletti dal *plenum* all'inizio di ogni sessione annuale di lavori su proposta del Presidente del Congresso, è competente a valutare le denunce formulate. Il danneggiato può presentare denuncia personalmente, se capace, o a mezzo di rappresentante: nella denuncia, dev'essere addotta una diretta lesione in conseguenza dei fatti verificatisi o delle condotte denunciate; i fatti delittuosi debbono essere previsti come reato dalla legge penale. La denuncia viene in seguito trasmessa alla Commissione Permanente che, se non è già riunita, deve essere immediatamente convocata dal Presidente del Congresso, il quale nomina una sottocommissione con poteri istruttori, incaricata di predisporre una relazione. Questa relazione è poi sottoposta alla Commissione Permanente che può proporre l'assoluzione, e in questo caso il voto è espresso senza un previo dibattito. Qualora la Commissione sia invece favorevole all'accusa, si avrà un dibattito sulla relazione della sottocommissione ed il voto davanti al *plenum*. Se l'accusa è approvata, la Commissione Permanente nomina una sottocommissione di accusa, integrata da 3 membri ulteriori, che sosterrà e formulerà l'accusa in suo nome davanti al *plenum*. L'Assemblea può a questo punto votare a favore o contro la prosecuzione del procedimento; altrimenti può disporre l'archiviazione; e può in ogni caso mantenere, nei confronti dell'accusato, la sospensione dall'esercizio delle funzioni, e gli altri provvedimenti di cui all'art. 100 Cost. Si discute in dottrina quale sia il *quorum* necessario per la deliberazione<sup>115</sup>. Le conclusioni della votazione sono trasmesse alla Procura della Repubblica che formula in tal caso l'accusa penale davanti alla Corte Suprema nel termine di 5 giorni. Il *Vocal Supremo Penal* istruisce la causa, senza poter modificare quanto determinato dal Congresso, non potendo cioè eccedere

<sup>112</sup> Exp. n°0006-20003-AI/TC, 01.12.2003.

<sup>113</sup> L'art. 89 Reg. Cong. prevede che, mediante il procedimento di *acusación constitucional*, si realizza l'*antejuicio político* che spetta agli alti funzionari dello Stato menzionati all'art. 99 Cost., i quali non possono essere processati penalmente per delitti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni senza che si interponga un procedimento, avente le medesime garanzie processuali davanti al Congresso, in cui si pone la messa in stato d'accusa.

<sup>114</sup> Secondo la dottrina si distinguono in primo luogo *infrazioni che non costituiscono reato*, chiamate da qualche autore *faltas políticas*, fattispecie cioè non coincidenti con illeciti penali, le quali possono comportare esclusivamente sanzioni politiche, come la sospensione dall'incarico, la destituzione o l'inabilitazione dall'esercizio delle funzioni. La dottrina indica inoltre *infrazioni che costituiscono anche reato*, commesse nell'esercizio delle funzioni, le quali comportano l'attivazione di un giudizio penale, che sfocia nell'applicazione delle pene stabilite dal codice penale; infine, *violazioni della Costituzione associate ad illeciti penali e viceversa*, comportanti sanzioni tanto politiche quanto penali. La sistematica qui descritta è ripresa da J. Santistevan De Noriega, op. cit., p. 150.

<sup>115</sup> Ad opinione del Tribunale costituzionale, è richiesto il voto dei 2/3 del numero legale dei membri del Congresso, senza che possa partecipare la Commissione Permanente, anche in caso di vacanza per incapacità morale o fisica del Presidente della Repubblica. La *Resolución Legislativa n°030-2003-CR*, concernente l'art. 89 Reg. Cong., ritiene sia necessaria la maggioranza assoluta del numero legale dei membri per l'approvazione dell'accusa davanti al *plenum*, ed i 2/3 per l'irrogazione delle sanzioni.

o ridurre i termini dell'accusa stabiliti dal Congresso<sup>116</sup>. All'imputato è in ogni caso garantito il diritto di difesa, potendo farsi assistere da un legale di fiducia in tutte le tappe del procedimento; questi può inoltre esperire i rimedi previsti dalla Carta Costituzionale avverso i provvedimenti restrittivi dei diritti fondamentali<sup>117</sup>.

## 10. Conclusioni: l'inquadramento dell'ibrido peruviano.

Com'è evidente dall'analisi sin qui condotta, la classificazione della forma di governo peruviana all'interno delle categorie elaborate dalla scienza politica e costituzionalistica è tutt'altro che pacifica, a causa delle numerose peculiarità e asimmetrie che l'hanno caratterizzata nel corso del tempo<sup>118</sup>. Nonostante, come si è visto, le costituzioni del 1860 e del 1933 avessero introdotto più di tutte le altre Costituzioni dell'America Latina regole proprie dei sistemi parlamentari, dal 1980 in poi, tuttavia, si è assistito ad una crescita smisurata e *contra constitutionem* del potere presidenziale, con una tendenza negli anni a venire sempre più *caudillista* e *leaderista*<sup>119</sup>.

Nell'insegnamento di Valenzuela, le nazioni dell'America Latina hanno riprodotto la struttura istituzionale del presidenzialismo nordamericano senza considerare l'incidenza delle proprie differenti tradizioni giuridiche, le pratiche politiche nonché l'esistenza di complessi e conflittuali contesti sociali e culturali<sup>120</sup>. Conseguentemente, si è riscontrata la tendenza verso una certa «*parlamentarizzazione*» della forma di governo presidenziale, intesa talora come processo costruttivo di un sistema di natura parlamentare; talaltra come incorporamento di istituti di origine parlamentare all'interno di un altro tipo di sistema, al fine di assimilarlo a

<sup>116</sup> Ad opinione di M. Rubio Correa, op. cit., p. 139, questa precisazione si porrebbe in contrasto con il principio di separazione dei poteri.

<sup>117</sup> L'art. 205 Cost. stabilisce che «*agotada la jurisdicción interna, quien se considera lesionado en los derechos que la Constitución reconoce, puede recurrir a los tribunales y organismos internacionales constituídos según tratados o convenios de los que el Perú sea parte*».

<sup>118</sup> Alcuni autori come Delgado Guembes (C. Delgado Guembes, op. cit., pp. 271-272) hanno parlato di «*parlamentarismo presidenziale*»; altri ancora, come Eguiguren Praeli, di «*presidenzialismo attenuato*». D. A. Sabsay ha ricondotto la forma di governo consacrata nella Carta del 1979 al modello semipresidenziale, seppur di tipo «*vago tanto costituzionalmente che nella dinamica istituzionale scelta*», con la quale si è poi evoluto infatti verso il presidenzialismo» (l'opinione di D. A. Sabsay, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, è richiamata da richiamata da M. Á. González, op. cit., p. 61). La maggior parte della dottrina ha invece qualificato la forma di governo peruviana come caratterizzata da elementi propri del sistema parlamentare «*in un disegno costituzionale ed istituzionale precipuamente presidenziale* (così si esprime M. Á. González, op. cit., p. 61). Secondo Caveró Cárdenas (J. E. Caveró Cárdenas, *Notas sobre la disfuncionalidad del Régimen Presidencial en el Perú. Reflexiones en torno a la posibilidad de instaurar un Régimen Parlamentario*, in *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, N° 9, enero-marzo, 2005, pp. 132-149) la forma di governo peruviana dovrebbe essere qualificata come «*presidenzialismo distorto*», poiché combina taluni istituti del parlamentarismo (la questione di fiducia; l'*interpelación* ministeriale; la presenza di un Presidente del Consiglio dei Ministri; l'istituto della controfirma ministeriale; il voto di investitura, e la sfiducia, mediante mozione di sfiducia o rifiuto di approvare la questione di fiducia; il potere del Presidente della Repubblica di scioglimento anticipato del Congresso) con alcune caratteristiche tipiche del presidenzialismo (l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica; il potere del Capo dello Stato di nominare e revocare i Ministri; il Capo dello Stato è anche Capo del Governo; l'irresponsabilità del Capo dello Stato, e la piena responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Gabinetto).

<sup>119</sup> In questo senso, M. Rubio Correa, *25 años de Estado peruano: perspectiva social y constitucional*, in J. Abugáttas et alii, *Estado y Sociedad: Relaciones peligrosas*, Lima, DESCO, pp. 43-80, citata da M. Á. González, op. cit., pp. 61 e ss.,

<sup>120</sup> La critica di A. Valenzuela, in *The Crisis of Presidentialism in Latin America*, in S. Mainwaring, A. Valenzuela, *Politics, Society and Democracy. Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 120-139, è richiamata da M. Á. González, op. cit., pp. 61 e ss.

quello parlamentare; nonché, infine, come adozione di istituti di origine parlamentare, pur preservando la struttura essenziale dell'ordinamento che li recepisce<sup>121</sup>. Ad opinione di Valadés, le suddette tendenze possono operare principalmente su due versanti<sup>122</sup>. Come «*parlamentarizzazione del sistema costituzionale*», in cui tutta la struttura costituzionale del potere politico tende ad adeguarsi al sistema parlamentare, il quale viene incorporato in maniera immediata o graduale, al fine di sostituire il sistema vigente. Oppure, nel senso di una «*parlamentarizzazione del sistema presidenziale*», ove permane la struttura esistente, sebbene vi sia l'innesto di alcuni istituti di controllo politico o di modifiche che traggono origine da sistemi parlamentari. In questa ipotesi, l'introduzione di meccanismi propri del parlamentarismo risponde – come rilevato da Rolla – ad «*un'esigenza di riequilibrio dei poteri in favore del Parlamento*<sup>123</sup>».

Nell'ordinamento costituzionale peruviano, la tendenza alla *parlamentarizzazione del sistema presidenziale* deve essere valutata alla luce delle sue variabili più significative, tra le quali v'è il risultato elettorale, nonché la prassi recente. Nei casi in cui il Presidente della Repubblica possieda una stabile maggioranza parlamentare, senza dubbio le prerogative del Parlamento risultano maggiormente comprese. Tenendo presente i rischi segnalati dalla dottrina<sup>124</sup>, sussiste la concreta possibilità che gli strumenti di controllo esercitabili sull'operato dell'Esecutivo siano tendenzialmente blandi, facilmente aggirabili in concreto. I meccanismi del parlamentarismo, che dovrebbero fungere come limite allo strapotere presidenziale, ben potrebbero essere distorti a beneficio della maggioranza di governo.

Qualora invece il Presidente della Repubblica non abbia una maggioranza in Parlamento, la questione sulla classificazione della forma di governo in Perù potrebbe diventare assai più complessa e ricca di sfaccettature. Le recenti vicende degli ultimi quattordici anni hanno mostrato come il ruolo del Congresso si espanda significativamente, senza tuttavia provocare situazioni di assoluta ingovernabilità del paese. Secondo i dati (ri)proposti nella parte seconda di questa trattazione, è ben vero che in questi casi si registra un aumento del ricorso alla *observación* da parte del Presidente della Repubblica. Ma il Parlamento preferisce spesso approvare un nuovo testo, cercando di superare le discrepanze senza optare per un costante scontro diretto con il Presidente. Il procedimento di accusa ex artt. 99 e 100 Cost. poi non ha mai operato durante il mandato del Presidente della Repubblica e del Gabinetto ministeriale, ma ha trovato applicazione come controllo successivo dell'operato dell'Esecutivo. Il Parlamento dunque sembra operare un significativo *self restraint*, in quanto

<sup>121</sup> La sistematica è ripresa da D. Valadés, *La Parlamentarización de los sistemas presidenciales*, edizioni online dell'*Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM*, reperibile al sito [www.bibliojuridicas.unam.mx](http://www.bibliojuridicas.unam.mx), p. 5.

<sup>122</sup> D. Valadés, op. cit., p. 6.

<sup>123</sup> G. Rolla, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, in *Il Sistema costituzionale italiano*, 2a edizione, Vol. 5°, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 73-74.

<sup>124</sup> Caveró Cárdenas ha precisato i rischi sottesi alla distorsione del modello adottato. Da un lato, qualora il Presidente della Repubblica abbia la maggioranza nel Parlamento, sussiste il rischio che si instauri un governo dittatoriale o spiccatamente autoritario, privo del necessario controllo parlamentare, e caratterizzato da un'elevata corruzione. Secondo l'autore, ne sono un buon esempio la seconda fase del Governo Fujimori e il primo Governo Pérez. J. E. Caveró Cárdenas, op. cit., p. 142. Dall'altro, qualora il Presidente della Repubblica non possieda una maggioranza parlamentare, sarebbero alte le possibilità di una crisi di governabilità che possa sfociare in un golpe. Paradigmatici di questa seconda tendenza, sarebbero per il medesimo autore, la prima fase del Governo Fujimori e il Governo Belaúnde. J. E. Caveró Cárdenas, op. cit., p. 142.

tali strumenti sono percepiti chiaramente come una rottura traumatica del sistema. Per la stessa ragione, il potere di scioglimento anticipato del Congresso non ha mai trovato applicazione, a testimonianza di un altrettanto considerevole *self restraint* da parte del Presidente della Repubblica. L'istituto, che nei parlamentarismi è inquadrabile tra i c.d. poteri di stimolo del Presidente volto alla risoluzione delle crisi, è in questo caso percepito come meccanismo di distruzione del sistema.

Si è inoltre registrata la tendenza del Gabinetto (in particolar modo, del Presidente del Consiglio dei Ministri) a ricercare una maggiore indipendenza decisionale<sup>125</sup>. La fiducia accordata al Governo Cornejo è significativa in tal senso, poiché ben esemplifica l'importanza di tale istituto come strumento per favorire l'indipendenza del Gabinetto ministeriale dallo strapotere presidenziale, in cui – almeno nelle ultime vicende – sembra emergere un Primo Ministro quale mediatore maggiormente indipendente, meno propenso ad aderire a tutte le direttive presidenziali. Un segnale da non sopravvalutare ma nemmeno da trascurare nella ricostruzione delle linee evolutive della forma di governo peruviana.

Come è stato sottolineato dalla dottrina, uno degli elementi caratteristici della forma di governo in Perù è costituito dal fatto che «*al lado de un Presidente que es Jefe supremo del Poder Ejecutivo no cabe un Primer Ministro con poderes de verdadero Jefe de Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva*<sup>126</sup>». Non risulterebbe dunque fuorviante il richiamo all'esperienza europea di transizione dalla monarchia assoluta alla monarchia costituzionale in cui, alla progressiva autonomia del Gabinetto ministeriale dal Re, corrispose il sorgere del rapporto fiduciario tra il Gabinetto stesso ed il Parlamento<sup>127</sup>.

Ciononostante, la direzione della politica generale di Governo resta nelle mani del Presidente della Repubblica, che non è responsabile per gli atti compiuti e che non può di fatto essere rimosso. I Ministri risponderanno per il compimento di atti che sostanzialmente sono decisi da un Presidente irresponsabile.

In conclusione, questi costituiscono alcuni dei nodi da sciogliere per risolvere le rilevate disfunzioni della forma di governo in Perù, non chiaramente inquadrabile in una tipologia ben definita. Le riforme costituzionali potrebbero peraltro non costituire (sempre e comunque) una valida risposta alle principali problematiche messe in luce. Ancora una volta si possono richiamare le parole di Vicente Villarán, secondo il quale «[...] *lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos sino una redistribución de valores políticos entre*

<sup>125</sup> Questo è evidente nei recentissimi casi avvenuti tra febbraio e marzo del presente anno, richiamati nella parte seconda di questo lavoro. Le dimissioni del Primo Ministro sono state rassegnate nel tentativo di rivendicare un ruolo di maggiore indipendenza del Gabinetto ministeriale da poteri ed influenze esterne riconducibili, nel caso Heredia, al Presidente della Repubblica.

<sup>126</sup> V. Villarán, *Posición constitucional de los Ministros en el Perú: páginas escogidas*, Lima 1962, pp. 58-59, richiamato da F. J. Eguiguren Praeli, *El régimen presidencial "atenuado" en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso*, pubblicazioni on-line dell'Istituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 357-388.

<sup>127</sup> Né sembra inappropriato l'accostamento fatto da taluna dottrina all'esperienza della Repubblica di Weimar. In questo senso si esprime R. Biagi, op. cit., pp. 276-277.

*el Congreso y el Jefe de Estado*<sup>128</sup>». Sembrerebbe dunque auspicabile, almeno allo stato attuale, un cambiamento, operato in via di prassi, che possa portare ad un discreto rafforzamento dell'indipendenza del Gabinetto e del suo ruolo nel processo di direzione della politica di governo. Al momento, dunque, il sistema sembra evolversi spontaneamente nel senso di un progressivo consolidamento di alcuni meccanismi di limitazione delle prerogative presidenziali a favore del Parlamento, basato su un delicato equilibrio di negoziazione, ricerca del compromesso, e reciproco *self restraint*.

---

<sup>128</sup> V. Villarán, *Exposición de motivos del Anteproyecto de Constitución*, 1931, richiamato da F. J. Eguiguren Praeli, *El régimen presidencial "atenuado" en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso*, pubblicazioni on-line dell'Istituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 357-388.