La recente destituzione di Pedro Castillo (Peru) come riflesso dell'indebolimento della democrazia costituzionale in America Latina

di Luiz Guilherme Arcaro Conci

Abstract: *The recent dismissal of Pedro Castillo (Peru) as a reflection of the weakening of constitutional democracy in Latin America* – This article aims to analyze the constitutional crisis arising from the removal of former Peruvian President Pedro Castillo who was charged three times by the Congress in only 18 months of mandate. It points to a distortion in the use of presidential Impeachment (or “Declaration of Moral Incapability”) as a problem of Latin American Presidentialism: a context in which fragile constitutional democracies can succumb to powerful personalist leaders or parliaments that remove presidents due to their political weakness. Thus, the Peruvian case a succession of outsiders elected to the presidency did not finish their mandates as the opponent parties often hold the majority in the parliament.

Keywords: Impeachment; Constitutional Democracy; Peru; Castillo; Presidentialism.

1767

1. Introduzione

L'analisi delle democrazie costituzionali e, di conseguenza, delle relazioni tra costituzionalismo e democrazia richiede, necessariamente, che gli aspetti fondanti di esse siano pensati tenendo conto delle necessità di adattamento alla realtà circostante. Se, da un lato, riflettere sul costituzionalismo richiede di allontanarsi dalla tendenza generalizzante che cerca di comprenderlo come fenomeno globale, omogeneo e lineare, dall'altro lato, mettere il costituzionalismo in relazione con la democrazia rende necessario soffermarsi su alcuni elementi a livello politico-istituzionale, poiché l'eccessiva astrazione porta all'attenzione i problemi esistenti ma ne semplifica eccessivamente le cause, finendo per ricondurre casi diversi ad una “unica crisi”.

Lo studio delle democrazie costituzionali, dunque, ci obbliga ad osservare ciascun sistema nel suo contesto, sia esso nazionale, subcontinentale, o continentale, come spesso si fa con le esperienze latinoamericane. Questo perché, anche se possiamo proporre un approccio volto a identificare caratteristiche universali, esiste una realtà concreta e sottostante che ha richiesto l'adattamento di alcuni degli elementi del costituzionalismo non solo allo spazio geografico, ma anche alle sfere

economica, culturale, sociale, politica e giuridica. È necessario, perciò, scomporre gli oggetti di osservazione al fine di adattare i criteri di classificazione e le categorie disciplinari allo specifico contesto a cui il costituzionalismo aderisce.

Con il processo di stabilizzazione delle democrazie costituzionali, si verifica, allo stesso tempo, la diminuzione o la perdita di qualità di tali democrazie, come vediamo con l'emergere di leadership populiste in paesi come Brasile (Bolsonaro), Messico (Andrés Manuel Lopez Obrador), El Salvador (Nayib Bukele) e Perù (Castillo e K. Fujimori).

Pertanto, l'utilizzo del lessico abituale, che indica una "crisi della democrazia liberale", comporta il rischio di flessibilizzare eccessivamente le categorie che questa espressione chiama in causa, dal momento che, pur vivendo il suo più lungo periodo democratico, l'America Latina convive da sempre con leadership antidemocratiche. In altre parole, si ritiene che non si dovrebbe usare l'espressione "crisi della democrazia" laddove questa non si sia mai stabilizzata.

Alla base delle difficoltà di stabilizzazione democratica si deve considerare l'uso ricorrente degli strumenti parlamentari di rimozione dei presidenti come mezzo per risolvere crisi politiche e/o economiche. Strumenti di garanzia quali l'*impeachment* e, nel caso peruviano, la dichiarazione di «*incapacidad moral*» si allontanano perciò dalla loro funzionalità originaria, così da ipotizzare che, a seguito della *ridemocratizzazione* e *ricostituzionalizzazione* avvenuti nella seconda parte del secolo XX, le finalità dei colpi di stato militari siano attualmente perseguite mediante l'uso di tali meccanismi costituzionali.

Il presente articolo mira innanzitutto a comprendere le democrazie costituzionali latinoamericane e a descrivere i problemi che affliggono, in particolare, il Perù in questo momento. In secondo luogo, concentrandosi sull'uso ricorrente dei meccanismi di destituzione presidenziale come mezzo per risolvere i conflitti politici, l'attuale crisi peruviana è inserita in un orizzonte segnato dalla relazione tra la fragilità della democrazia costituzionale e gli effetti sulle istituzioni politiche – in particolare il Parlamento, i partiti politici e l'istituzione presidenziale. L'articolo dimostra che la crisi peruviana, pur avendo caratteristiche nazionali, presenta, d'altra parte, problemi che si ripropongono a livello regionale in altri paesi, anche dopo l'attenuazione dei rispettivi assetti presidenzialisti.

2. La crisi di fiducia nella democrazia costituzionale

Il discorso sulla crisi delle democrazie costituzionali in America Latina richiama un problema centrale che riguarda la riflessione sul punto di partenza, così da comprendere quale tipo di crisi si stia attraversando¹. La

¹ La "crisi" che viviamo, sentita ma difficile da spiegare, può essere osservata da diverse prospettive: il sistema dei partiti, le forme di governo, il distacco tra persone e

parola “crisi”, insieme a “democrazia”, si è impadronita non solo della cronaca ma anche della letteratura accademica; pur moltiplicandosi le analisi sul tema, spesso non si riesce a far emergere i dettagli dei diversi scenari segnati dall'instabilità. In una regione in cui la sedimentazione e la stabilizzazione delle democrazie costituzionali sono obiettivi ancora da raggiungere, la parola crisi finisce per avere poca importanza; per questo sembra più corretto ritenere che il punto di partenza della riflessione stia nella difficoltà di stabilizzare tali democrazie costituzionali.

Quello che si può dire, in modo perentorio, è che la sfiducia nelle democrazie costituzionali² e, di conseguenza, nelle loro istituzioni, è alimentata da proposte e manifestazioni che si moltiplicano in tutto il mondo e che, sicuramente, pongono le stesse, sia come esperienze concrete che come modello, in una situazione di debolezza. Secondo il Rapporto Latinobarometro 2021, le medie ottenute dalla regione (America Latina), e in particolare dal Perù, mostrano i sintomi di un «*diabetes democratica*»³: in altre parole, è come se una malattia silenziosa erodesse gradualmente la salute delle democrazie, senza provocare rotture visibili come accadeva in passato con i colpi di stato militari.

La storia recente dell'America Latina ha provocato un aumento della distanza tra il popolo e le istituzioni democratiche. In tutta la regione c'è un abbassamento del grado di fiducia nelle istituzioni; si può osservare, peraltro, che i dati relativi alla situazione peruviana sono più bassi, in generale, rispetto alla media regionale. Tra gli aspetti considerati spicca “la sensazione che *si governa per i più potenti*”, che interessa in media il 70% dei latinoamericani, mentre in Perù tale sensazione è dell'86% degli intervistati. Rispetto alla “*soddisfazione per la democrazia*”, che è al 25% nella regione, in Perù solo l'11% degli intervistati dà una risposta positiva (un dato di poco migliore di quello dell'Ecuador). La *fiducia nei partiti politici* raggiunge una media del 13% nella regione e in Perù del 7% (risultato peggiore); nel *Congresso* è al 7%, contro una media del 20% nella regione (risultato regionale peggiore); nel *potere giudiziario* è al 16% in Perù e al 25% nella regione (davanti solo al Paraguay); il *governo*, infine, raccoglie la fiducia soltanto del 16% dei peruviani, mentre nella regione la media è del 27% (davanti a Honduras e Paraguay). In relazione a quest'ultimo dato si noti che in Perù la fiducia nel Presidente, nel 2020, era tra le più alte della regione, il che indica chiaramente la forte impronta personalistica dell'istituzione

istituzioni, il pluralismo sociale, tra le tante. È fondamentale per i leader personalisti, che si appropriano della visione *schmittiana*, che i controlli parlamentari e procedurali vengano attenuati così da favorire una leadership nazionale (N. Urbinatti, *Democracy Disconfigured*, Cambridge, 2014).

² LATINOBAROMETRO 2021; N. Alizada, R. Cole, L. Gastaldi, S. Grahn, S. Hellmeier, P. Kolvani, J. Lachepelle, A. Lührmann, S. Maerz, S. Pillai, S. Lindberg, *Democracy Report 2021 – Autocratization Turns Viral*. Gothenburg, V-Dem Institute, 2021, 19.; ETC;

³ M. Lagos, *El fin de la tercera ola de democracias*, *Informe Latinobarómetro 2018*, Santiago de Chile, 2018.

presidenziale.

Si consideri, in ultimo, che dal 2010 questi dati sono peggiorati in modo costante; sebbene nel 2020 tale peggioramento sia sembrato arrestarsi o, al massimo, si sia registrato qualche piccolo miglioramento, anche così si tratta di dati lontani da uno scenario in cui la democrazia costituzionale, seppur giovane, possa dirsi in via di stabilizzazione. D'altra parte, se possiamo affermare che i colpi di stato militari del passato non si verificano più, non è possibile sostenere che si sia raggiunto un consolidamento della democrazia costituzionale.

Cosa pensare, allora, della democrazia costituzionale in questo scenario latino-americano?

3. La democrazia costituzionale in America Latina

Il primo elemento di rilievo nell'analisi che si prospetta in questo articolo ha a che fare con l'idea del Sud Globale e, ancor più, dell'America Latina, come ambienti politico-costituzionali con caratteristiche proprie. Guardare all'America Latina a partire dal Sud Globale significa prendere atto della necessità di un rafforzamento dell'epistemologia e della metodologia, alla luce della diversità istituzionale che caratterizza questo spazio del globo⁴. Lo studio del Sud Globale richiede infatti una maggiore e diversa sensibilità rispetto all'analisi di aree più delimitate e di specifiche regioni quali l'Asia, l'Africa o l'America Latina, sviluppando categorie di comprensione autonome rispetto a quelle eurocentriche o forgiate nel Nord-Ovest Globale⁵. Questo non deve significare «scartare la ricca tradizione critica eurocentrica e gettarla nella pattumiera della storia, ignorando così le possibilità storiche di emancipazione sociale nella modernità eurocentrica»⁶, ma implica, di fatto, anche l'adozione di una prospettiva regionale come spazio di pensiero, prestando particolare attenzione alle tradizioni emarginate dalla tradizione occidentale⁷.

Alla luce di ciò, il costituzionalismo deve continuare a essere pensato a partire dalla legittimità dello Stato, la diversità culturale deve essere presa in considerazione, così come gli individui che si considerano parte del corpo politico o le relazioni tra pubblico e privato⁸. Il costituzionalismo latino-americano, tuttavia, deve essere compreso nei suoi profili di autonomia, che meritano un'analisi più accurata a livello regionale e nazionale; le identità emerse, come quella derivante principalmente dalla creazione di nuove

⁴ P. Dann, M. Riegner, M. Bönnemann, *The Southern Turn in Comparative Constitutional Law: an introduction*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2020.

⁵ G. O'Donnell, *Democracy, agency, and the state: theory with comparative intent*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

⁶ B. S. Santos, *Introducción A Las Epistemologías Del Sur* in M. P. MENESES, (Eds) *Epistemologías del sur*, Buenos Aires, 2018, 304.

⁷ Op. Cit, 304.

⁸ D. M. Bonilla, *Constitucionalismo del sur global*, Bogotá, 2015, 14.

costituzioni o dalle riforme di quelle esistenti in fasi storiche assimilabili, conferiscono unità alla regione e al suo modo di regolarsi costituzionalmente, anche in presenza di discipline costituzionali differenti tra loro⁹. Ci sono modelli che meritano di essere descritti e pensati a partire dalla loro realtà storica, politica, costituzionale ed economica e questa identità richiede, come già detto, l'esistenza di una prossimità, nel campo della storia costituzionale e politica, tra le trasformazioni avvenute a livello nazionale e, più recentemente, in ambito internazionale.

L'identità a cui si fa riferimento si osserva sia nella politica che nell'analisi costituzionale, nelle crisi istituzionali, nei diritti fondamentali, nelle forme di governo (con la prevalenza di un modello di presidenzialismo forte o *iperpresidenzialismo*), nella separazione dei poteri, nella proliferazione della corruzione degli agenti statali, nelle marcate disuguaglianze sociali ed economiche, tra le altre questioni. Più precisamente, questa identità si è trasformata a partire dal processo di indipendenza degli Stati nazionali latinoamericani, iniziato nel XIX secolo. A partire dall'inizio del XX secolo, e nei decenni successivi, si apre una nuova fase del costituzionalismo latinoamericano, il quale definisce la organizzazione dei diritti, che ha segnato le sue costituzioni¹⁰ e che è stata ripetutamente violata dai regimi autocratici che si sono susseguiti nella regione. I colpi di Stato, la repressione illegale degli oppositori politici, la "cattura" delle istituzioni elettorali, tra l'altro, hanno segnato il costituzionalismo regionale nel XX secolo. La storia costituzionale latinoamericana è stata quindi costruita da fattori come il caudillismo, che è trasformato in populismo, il militarismo e l'oligarchia¹¹, i quali appaiono e scompaiono in situazioni di democrazia o dittatura.

Di conseguenza, la ricerca dell'identità del costituzionalismo latinoamericano richiede di considerare che non solo i testi delle costituzioni, ma anche il contesto costituzionale generano standard analitici: sia dai testi che dalla *realtà costituzionale*¹² che circonda le costituzioni si aprono percorsi di ricerca di tale identità. A tal fine, la ricerca richiede di analizzare, oltre alle costituzioni: (a) la storia costituzionale e (b) gli obiettivi della costituzione¹³. Un altro punto importante riguarda le riforme costituzionali e la loro procedura. Le riforme rivelano, in una prospettiva comparativa, cosa si intende cambiare rispetto a ciò che già esiste. Questo è un buon mezzo, ad esempio, per accertare gli obiettivi. Ma c'è un'altra questione che riguarda le riforme, ovvero (c) i limiti posti dalla Costituzione alle revisioni

⁹ R. Gargarella, *Constitutionalism in the Americas: a comparison between the U.S. and Latin America*, 2018.

¹² R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América*, Buenos Aires, 2018.

Latina (1810-2010), Buenos Aires, 2015, 68.

¹¹ H. J. La Roche, *Veinticinco años de evolución en la organización política y constitucional de Venezuela*, in G. Valdivia, G. Gil, J. A. C. Tapia, (Eds), *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, Ciudad de México, 1979, 243.

¹² M. Neves, *A constitucionalização simbólica*, São Paulo, 1994, 77.

¹³ G. J. Jacobsohn, *Constitutional identity*, in *The Review of Politics*, 2006.

costituzionali¹⁴, sia nelle clausole che istituiscono procedimenti aggravati, sia in quelle che vietano i cambiamenti “in contrasto” con l'identità costituzionale in quanto considerati atti di rivoluzione e (d) l'interpretazione della Costituzione da parte delle Corti¹⁵.

Così, prendendo come demarcazione temporale il processo di *ridemocratizzazione e ricostituzionalizzazione* che ha inizio negli anni '80 con la promulgazione di nuove costituzioni e la riforma di quelle storiche, si può dire che se, da un lato, i diritti dei soggetti più vulnerabili sono stati inclusi in modo rigoroso e coerente nei testi costituzionali, dall'altro lato i meccanismi di *checks-and-balances* sono stati ripetutamente “trascurati”, nonostante le affermazioni formali a salvaguardia della democrazia. In altre parole, tutto ciò che è stato fatto nella direzione di potenziare la tutela dei diritti fondamentali risulta in forte contraddizione e rischia di essere vanificato a causa dei caratteri peculiari del costituzionalismo regionale del secolo XIX e, in particolare, «its unreasonable insistence on maintaining an organization of powers oriented by opposite goals. [...] characterized by its verticalism and its hostility towards democracy and popular participation in politics»¹⁶.

1772

Si può anche osservare che la tendenza ad alternare fasi autoritarie, con governi militari o leadership populiste, e fasi democratiche, sebbene permeate dai già ricordati problemi di stabilità¹⁷, non è stata superata. Nonostante la regione abbia vissuto il più lungo periodo democratico della sua storia, la vulnerabilità sociale ed economica di gran parte della popolazione, la miseria di ampi settori sociali, di fatto esclusi dall'accesso ai beni costituzionali minimi, la povertà, l'assenza di una cultura civica e democratica e la fragilità dello Stato di diritto¹⁸ sono ancora presenti.

Quella che è stata definita la terza ondata di ridemocratizzazione regionale¹⁹ – un processo alimentato da diversi movimenti concomitanti che producono un “modello” in relazione alla protezione dei diritti e al controllo del potere – può essere percepito nelle nuove costituzioni (Brasile, Colombia, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, tra gli altri) o nelle riforme delle costituzioni storiche (Argentina, Messico e, per certi aspetti, Uruguay). Sono stati adottati ampi cataloghi di diritti fondamentali, in alcuni casi con previsioni inedite, e si è avuta l'affermazione dello Stato di diritto e della democrazia come tripode per sostenere il nuovo ordine democratico; sono state create

¹⁴ Op. cit.,

¹⁵ Op cit.

¹⁶ R. Gargarella, *Constitutionalism in the Americas: a comparison between the U.S. and Latin America*, 2018, 126.

¹⁷ J. Carpizo, *Tendencias actuales del constitucionalismo Latinoamericano*, in M. Carbonnel, J. Carpizo, D. Zovatto, (Eds), *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*, Ciudad de México, 2009, 9.

¹⁸ Op. Cit, 10.

¹⁹ M. Lagos, *El fin de la tercera ola de democracias, Informe Latinobarómetro*, Santiago de Chile, 2018.

istituzioni nuove o rinnovate quelle già esistenti, «come difensori civici, difensori pubblici, commissioni per i diritti umani e ministeri pubblici, per controllare il rispetto dello Stato di diritto e proteggere i diritti costituzionali degli individui e dei gruppi vulnerabili»²⁰; in campo politico e costituzionale, è stato rafforzato il potere giudiziario²¹. Le frequenti crisi istituzionali, il rafforzamento dell'esecutivo fino all'instaurazione di forme presidenziali tendenti all'iper-presidenzialismo, l'indebolimento della separazione dei poteri, la persistente corruzione degli agenti statali, ecc.²² sono tuttavia problemi non superati.

Si arriva quindi a quella che può definirsi l'ultima fase della democrazia costituzionale regionale, segnata parimenti da prassi autoritarie ma, nella maggior parte dei casi, senza una rottura dell'ordine costituzionale. I sistemi politico-costituzionali si sono trasformati in *democrazie meramente elettorali e non liberali*²³, nelle quali i meccanismi di partecipazione democratica diretta²⁴, sebbene risultino rafforzati, sono stati utilizzati molte volte per indebolire i corpi intermedi (partiti politici, media ecc²⁵) e per rafforzare il potere di presidenti che usano la propria popolarità per indebolire le istituzioni. In altre parole, tali «constitutional, electoral and direct-democratic instruments that enhance majority or plebiscitarian rule, often to the detriment of political opposition»²⁶.

Nello scenario regionale, quindi, si è finito per riconfermare gli ampi cataloghi di diritti e lo scarso controllo del potere²⁷: una cornice in cui hanno trovato terreno fertile i nuovi populismi²⁸. Questi ultimi risultano infatti rafforzati da una tendenza centripeta sul piano della distribuzione territoriale dei poteri e da sistemi presidenzialisti che rafforzano il vertice

²⁰ O. V. Vieira, *Desigualdad estructural y Estado de Derecho*, in C. R. Garavito, (Eds.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, 2011, 43.

²¹ C. Rodríguez-Garavito, *Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America*, Texas Law Review, 2010, 1.672-1.673.

²² R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, 2015.

²³ N. Alizada, R. Cole, L. Gastaldi, S. Grahn, S. Hellmeier, P. Kolvani, J. Lachepelle, A. Lührmann, S. Maerz, S. Pillai, S. Lindberg., *Democracy Report 2021 – Autocratization Turns Viral*. Gothenburg, V-Dem Institute, 2021, 19.

²⁴ R. Uprimny, *Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos*, in C. R. Garavito (Eds), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, 2011, 117.

²⁵ N. Urbinati, A revolt against intermediary bodies. In *Constellations*, 22, 2015, 477.

²⁶ P. Blokker, *Populist constitutionalism..* In C. De La Torre (Ed.), *Routledge handbook of global populism*, Oxfordshire, 2018, 120.

²⁷ R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, 2015.

²⁸ L. Conci. *Aspectos de la crisis democrática y los impactos del populismo de extrema derecha en el presidencialismo brasileño* in J. A. Amaya, L. Mezzetti (Eds), *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, 65.

dell'esecutivo. Tuttavia, allo stesso tempo, i cataloghi ampliati e socialmente plurali dei diritti fondamentali alimentano una tensione tra un «vertical, rather authoritarian organization of the Constitution tends to work against the newly arrived and progressive organization of rights»²⁹.

La costruzione di un concetto di democrazia costituzionale per la regione latinoamericana, in questo senso, non può concepirsi solo a partire dai suoi aspetti elettorali, sebbene anche una concezione minimalista (della democrazia) abbia bisogno di un contesto istituzionale³⁰. È infatti necessario un ordine politico che protegga i diritti civili e politici fondamentali e, a tal fine, che sia in grado di dar seguito alle decisioni della maggioranza, di proteggere la separazione dei poteri, di offrire «stable and regular opportunities for changing majorities and governments, by guaranteeing social and procedural mechanisms that permit the largest possible part of the population to participate in the game of politics, and by influencing decisions and changing who makes decisions.»³¹. La tutela delle «regole preliminari che consentono lo sviluppo del gioco»³² - come le libertà di espressione, di riunione, di associazione e, a livello istituzionale, lo Stato di diritto, tutti con il dovuto valore costituzionale - «are necessary to the maintenance of a reasonable level of democratic responsiveness and unbiased elections»³³. Una sana democrazia costituzionale, per potersi conservare come tale, esige infatti che sia rispettata la volontà della maggioranza e che la minoranza politica accetti e si conformi a tale volontà contraria, pur nel rispetto, garantito dall'esistenza di regole fondamentali, della propria posizione minoritaria. Allo stesso tempo, la tutela dei diritti fondamentali comporta che la maggioranza non sia libera di agire senza limiti, grazie al ruolo essenziale del principio dello Stato di diritto anche in relazione alla conquista e al mantenimento del consenso³⁴.

Ciò che è essenziale affermare in una regione in cui è profonda la disuguaglianza sotto molteplici aspetti è la necessaria tutela di un nucleo minimo di *diritti sociali*, accanto a quelli già citati, perché «un certo insieme di principi e valori della tradizione socialista (in particolare l'equità nella distribuzione delle risorse primarie) costituisce la precondizione di questa precondizione»³⁵; senza la tutela dei diritti *sociali*, cioè, «le libertà individuali si svuotano, i diritti fondamentali di libertà diventano, di fatto, privilegi per pochi, e la loro garanzia perde così il suo valore come precondizione della

²⁹ R. Gargarella, *Constitutionalism in the Americas: a comparison between the U.S. and Latin America*, 2018, 136.

³⁰ A. Huq, T. Ginsburg, *How to lose a constitutional democracy*, Chicago Review, 2018, 92.

³¹ N. Urbinati, *Me the people: how populism transforms democracy*, Cambridge, 2019, 7.

³² N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Roma, 2014, 22.

³³ A. Huq, T. Ginsburg, *How to lose a constitutional democracy*, Chicago Review, 2018, 87.

³⁴ M. Rosenfeld, *The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy*, S. Cal. L. Rev., 2000, 9-11.

³⁵ M. Bovero, *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, 2002, 51.

democrazia»³⁶.

Quest'ultima notazione, sebbene riferita alle democrazie costituzionali latinoamericane, richiama il tema dell'indivisibilità dei diritti, ovvero dell'impossibilità di compartimentare i diritti della persona umana, di disintegrarli nella convinzione che possano realizzarsi separatamente gli uni dagli altri. Gli interrogativi rispetto a questo non sono mai stati così numerosi e impegnativi: «Como hablar de derecho a la libre expresion, sin derecho a la educación? Como concebir el derecho a entrar y salir (libertad de circulación), sin derecho a una vivienda? Como contemplar el derecho a una libre participacion en la vida publica, sin derecho a alimentarse? Como referirse al derecho a la asistencia jurídica, sin tener presente, al mismo tiempo, el derecho a la salud? »³⁷.

In una regione dalle caratteristiche sopra descritte la democrazia costituzionale ha bisogno non soltanto di istituzioni che preservino i diritti civili e politici, ma anche di quelle che rendano effettivi i diritti sociali.

Si può rilevare, infine, che una democrazia costituzionale è legata all'idea del conflitto come «permanent condition of political liberty and participation, not some optional feature or accident »³⁸. Risulta quindi una condizione per la democrazia costituzionale, secondo quanto osservato, non soltanto che sia presente lo scontro tra gruppi con posizioni politiche distinte, ma che, d'altra parte, esistano istituzioni costituzionalmente qualificate a mediare questo conflitto, data la necessità che tale scontro sia condizionato dai principi della separazione dei poteri e dello Stato di diritto³⁹. Non si può ridurre la democrazia costituzionale alla competizione elettorale perché potrebbe non esserci nemmeno una competizione leale⁴⁰. Il processo elettorale, che costituisce elemento essenziale di tutte le concezioni della democrazia, non può essere organizzato o regolato in modo esclusivo; in un sistema democratico le elezioni devono infatti essere «ragionevolmente competitive, libere, egualitarie, decisive, inclusive e istituzionalizzate»⁴¹ ma, allo stesso tempo, «reasonably competitive, free, egalitarian, decisive, inclusive, and institutionalized» , ma, allo stesso tempo, «elected officials end their mandates in the terms and/or under the conditions stipulated by that same framework»⁴², cosa che, come vedremo nel caso peruviano, non si può dire realizzata.

³⁶ Op. Cit, 50.

³⁷ A. A. C. Trindade, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional. Lecciones y ensayos. Dossier: Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, 1998, 96.

³⁸ N. Urbinati, *Me the people: how populism transforms democracy*, Cambridge, 2019, 53.

³⁹ Op. cit, 7.

⁴⁰ A. Huq, T. Ginsburg, *How to lose a constitutional democracy*, Chicago Law Review, 2018, 87-88.

⁴¹ G. O'Donnell, *Democracy, agency, and the state: theory with comparative intent*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 18-19.

⁴² Op. cit, , 19.

4. Crisi costituzionali e rimozione del Presidente

L'adozione della forma di governo presidenziale in America Latina è stata il risultato dell'influenza politica, economica e culturale degli Stati Uniti. Durante i processi di indipendenza, infatti, la repubblica presidenziale viene percepita come la forma ideale per la fase di decolonizzazione, sebbene, a seguito del trapianto giuridico, il modello è stato adattato alla tradizione politica e costituzionale iberica ed europea, le cui componenti monarchica e parlamentare non potevano essere ignorate. Tale adattamento, fin dall'inizio, è stato marcato dalla richiamata necessità di rafforzare i poteri presidenziali e di indebolire tanto gli organi intermedi (partiti politici, parlamenti e media, principalmente) quanto il controllo giudiziario.

Nel corso del tempo il rafforzamento della figura del Presidente è diventato una caratteristica evidente dei presidenzialismi latinoamericani, che si può riscontrare, ad esempio, nei poteri presidenziali che sono stati riconosciuti e che si sono radicati, quali: (a) il potere di iniziativa legislativa in determinati settori, in alcuni casi in via esclusiva; (b) il veto parziale delle leggi approvate dai parlamenti; (c) la “partecipazione” ai procedimenti legislativi, con la possibilità di richiedere la procedura d’urgenza per l’approvazione di leggi di interesse politico governativo; (d) la discrezionalità nell’esercizio della funzione normativa attraverso l’adozione di atti con forza di legge; (e) gli ampi poteri di emergenza.

Il consolidamento di questo “modello presidenzialista” latinoamericano (o modello “iperpresidenziale”)⁴³, in cui la figura del Presidente viene rafforzata per vincere le resistenze del Parlamento, è stato visto come un serio problema per il futuro della democrazia e dello Stato di diritto nella regione.

Il modello presidenzialista, infatti, convive solitamente con sistemi politici fragili, nei quali i partiti politici tendono a essere “ostaggio” di personalismi e le oligarchie partitiche prendono decisioni senza consultare gli iscritti, consolidando la tendenza alla mancata istituzionalizzazione dei partiti. Un effetto di questo stato di cose, in tempi recenti, è la costante frammentazione partitica, osservabile in forma spiccata, ad esempio, in paesi come il Brasile e il Perù⁴⁴, con il conseguente indebolimento del ruolo dei partiti quali istanze di controllo⁴⁵.

Con il processo di ri-democratizzazione e ricostituzionalizzazione in molti paesi sono state fatte due scelte politico-costituzionali fondamentali per far fronte a questa realtà iper-presidenziale: (a) l’uso di strumenti parlamentari, volti a bilanciare il rapporto tra parlamenti e presidenti come mezzo per attenuare la tendenza presidenzialista e, dunque, contenere i

⁴³ C. S. Nino, *El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia. Propuesta y control*, 1990, 40-43.

⁴⁴ Rapporto Latinobarometro, 2021

⁴⁵ S. Levitsky, D. Ziblatt, *Como as democracias morrem*, 2018, São Paulo, 28.

poteri dell'esecutivo⁴⁶ e (b) il decentramento amministrativo come expediente per stabilire controlli ed equilibri verticali nelle dinamiche territoriali nazionali e subnazionali.

Per quanto riguarda i primi, si può menzionare l'uso di strumenti quali, tra gli altri: la censura o sfiducia dei ministri (Cile, Colombia, Perù e Uruguay); la subordinazione della continuità al governo all'appoggio politico del Parlamento (con riferimento al Capo di Gabinetto, in Argentina; al Presidente del Consiglio dei Ministri, in Perù; ai Ministri o al Presidente del Consiglio dei Ministri, in Uruguay); lo scioglimento del Parlamento (Perù e Uruguay)⁴⁷.

Per quanto riguarda il secondo, si è assistito a un avanzamento dei meccanismi che garantivano maggiore autonomia alle unità territoriali subnazionali, sia negli Stati unitari⁴⁸ che in quelli federali; si tratta indubbiamente di una tendenza importante a partire dagli anni '80 e '90⁴⁹, anche se non pienamente realizzata.

La conseguenza di questo che si può definire un processo di "parlamentarizzazione dei presidenzialismi" latinoamericani è la mutazione costituzionale⁵⁰ degli istituti di rimozione politica dei presidenti, i quali, potenziandosi, finiscono per avvicinarsi a meccanismi parlamentari come il voto di sfiducia o il voto di censura. Sebbene la procedura formalmente prevista possa essere diversa, infatti, il ricorso a tali istituti è avvenuto soprattutto allo scopo di risolvere crisi economiche e/o politiche piuttosto che in vista degli obiettivi costituzionalmente sanciti⁵¹. Ciò significa che i presidenti sono stati rimossi dalla carica, o i processi nei loro confronti sono stati condotti, in contrasto con le norme costituzionali o, se si preferisce, sfruttando i parlamenti in un processo di mutazione costituzionale che ha permesso di reinterpretare la lettera della Costituzione in base alle contingenze politiche ed economiche dei diversi paesi.

L'estromissione dei presidenti può diventare la soluzione a disposizione dei parlamenti per risolvere tali crisi, come si evince dall'uso

⁴⁶ D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Ciudad de México, 2016.

⁴⁷ Argentina (art. 100 e 101 della Costituzione Argentina, con la Riforma del 1994), Bolivia (art. 70 della Costituzione del 1999), Colombia (art. 135 della Costituzione del 1991 e Atto Legislativo 01 del 2007), Costa Rica (art. 121 Cost.), Ecuador (art. 131 Cost.), El Salvador (art. 37 Cost.), Paraguay (art. 194 Cost.), Perù (art. 132 Cost.), Guatemala (art. 167 Cost.), Panama (art. 161 Cost.), Uruguay (art. 148 Cost.) e Venezuela (art. 187 Cost.).

⁴⁸ G. Pavani, *Tendencias Centrifugas y Centrípetas de la Descentralización en América Latina*, in *La evolución del derecho público en el siglo XXI: estudios sobre responsabilidad del Estado, justicia constitucional y derecho internacional de los derechos humanos: libro Homenaje Profesor Dr. Domingo Hernández Emparanza*, 2019, 73-98.

⁴⁹ I. Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, 2001.

⁵⁰ G. Jellinek, *Reforma y mutación de la constitución* (1906), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, 7.

⁵¹ A. Pérez-Liñán, *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*, 2007.

frequente di tali espedienti politici dagli anni '90⁵² in decisa discontinuità rispetto al passato. I processi di ri-democratizzazione e di ricostituzionalizzazione hanno promosso l'*empowerment* del parlamento nel rapporto con l'esecutivo, rendendo i meccanismi di rimozione dei presidenti un importante strumento di negoziazione tra esecutivo e legislativo. In questo senso, la formazione e il mantenimento di una base parlamentare minimamente coesa diventa un mezzo fondamentale non soltanto per promuovere la governabilità, ma anche per garantire la continuità del mandato del Capo dello Stato. Ciò si ricollega a un'ulteriore caratteristica della fragilità democratica dei presidenzialismi latinoamericani: il principio costituzionale della rigida separazione dei poteri, proprio della forma di governo presidenziale, risulta quindi indebolito, con un rafforzamento delle minoranze parlamentari a fronte della difficoltà del governo di formare coalizioni stabili⁵³.

In una fase antecedente al periodo storico oggetto di analisi in questo articolo i colpi di stato militari avevano avuto un ruolo centrale nei processi di rimozione presidenziale causati da crisi politiche e/o economiche. Tra il 1945 e il 1990 in un solo caso la rimozione del presidente è stata conseguenza di una procedura di *impeachment* in Panama con José Ramon Guizado (1955); tra il 1992 e il 2015 otto presidenti sono stati rimossi dal loro incarico tramite *impeachment* o dichiarazione di incapacità: in Brasile, Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016); in Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1993); in Ecuador, Abdalá Bucaram (1997) e Lucio Gutiérrez (2005); in Paraguay, Raúl Cubas (1999) e Fernando Lugo (2012); in Guatemala, Otto Pérez Molina (2015). Peraltro, è necessario altresì menzionare l'utilizzo delle dimissioni in momenti nei quali il rischio di rimozione era concreto: in Perù, sia Alberto Fujimori (2000), in seguito rimosso formalmente, che Pedro Pablo Kuczynski (2018) si sono dimessi in previsione dell'esito negativo dei rispettivi processi di *impeachment*; lo stesso è accaduto negli anni '90 in Argentina, con Alfonsín (1989) e De La Rúa (1999), nonché con i brevi mandati di Rodrigues Saé e Duhalde tra il 2001 e il 2003. Si consideri, inoltre, anche la destituzione per inabilità mentale a cui si è ricorso in Ecuador (ai sensi dell'art. 100, d) Cost.) con Abdala Bucharan nei confronti del quale, in assenza di voti sufficienti per l'*impeachment*, la maggioranza parlamentare ha utilizzato tale espediente ai fini della rimozione dalla carica.

Nel tentativo di sintetizzare le basi politiche di tali processi di *impeachment* o rimozione per "incapacità morale", si può notare, innanzitutto, che c'è stata una sostanziale perdita di sostegno popolare dei presidenti, principalmente a causa di accuse di corruzione o delle conseguenze sociali delle crisi economiche. È interessante rilevare, inoltre, che in momenti di

⁵² A. Pérez-Liñán. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2018.

⁵³ S. Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative political studies*, 26, 1993.

espansione economica o in assenza di manifestazioni popolari di insoddisfazione nei confronti dei governi, il rischio di rimozione dei presidenti è prossimo allo zero. La significativa perdita di sostegno parlamentare, infine, si è verificata sia perché i presidenti risultavano sostenuti da partiti deboli (es. Collor e Bucaram) sia come conseguenza della crisi delle stesse maggioranze parlamentari, le quali, pur solide, hanno risentito negativamente della perdita di popolarità da parte dei presidenti. In questo senso si può affermare che molto spesso i parlamenti hanno fatto un uso distorto⁵⁴ dei meccanismi costituzionali di *impeachment* o di destituzione a seguito di dichiarazione di incapacità morale⁵⁵.

Un altro aspetto fondamentale è che i sistemi partitici, che hanno segnato il rendimento dei presidenzialismi nella regione, risultano sempre più frammentati, con la conseguenza che si formano coalizioni di governo sempre più eterogenee⁵⁶ e aumentano le difficoltà di concretizzare il programma governativo. I partiti “*pivot*” sono importanti non solo sotto il profilo della *governance* ma altresì per il funzionamento delle stesse democrazie costituzionali; in quanto soggetti politici necessari per la formazione del governo essi diminuiscono le “potenzialità antisistema” degli estremismi⁵⁷.

Al contrario, ciò che si verifica in molti paesi latinoamericani, oltre alla perdita di protagonismo politico dei partiti, è la frammentazione del sistema partitico, che produce un rafforzamento delle élite politiche che dominano le strutture interne e un indebolimento delle associazioni quali corpi intermedi rappresentativi.

Questa atomizzazione e l'emersione di movimenti e forme di rappresentanza alternativi rappresentano un ulteriore sintomo della crisi della rappresentanza, poiché la mancanza di chiarezza ideologica dei partiti politici e la formazione di coalizioni eterogenee vanificano l'attuazione delle politiche governative e, in ultima analisi, indeboliscono la stessa popolarità dei presidenti, che non sono in grado di implementare i programmi presentati agli elettori⁵⁸. Le élite politiche e i governi da esse guidati si sono dimostrati, alla luce di quanto osservato, non all'altezza di costituire riferimenti politici per il futuro. I problemi già menzionati – e, in particolare, l'oligarchizzazione e la mancanza di istituzionalizzazione e di democrazia interna – hanno aggravato la crisi dei partiti e generato maggiore instabilità nella regione.

Si osserva altresì un processo di radicalizzazione degli attori politici e

⁵⁴ F. J. E. Praeli O “*golpe parlamentare*”, *La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿ otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?*, 2017

⁵⁵ A. Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2018, 2 – 5.

⁵⁶ S. Mainwaring, *Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination*, 1993, 214-215.

⁵⁷ S. Levitsky, D. Ziblatt, *Como as democracias morrem*, 2018, São Paulo, 32.

⁵⁸ Rapporto Latinobarometro 2021.

sociali, quali sindacati, partiti, presidenti, militari. Quando questi soggetti diventano intransigenti, arrivando a ricusare i patti siglati, il rischio di crisi e, di conseguenza, di rimozione dalla carica presidenziale aumenta in modo esponenziale⁵⁹, perché le forze di opposizione si comportano in modo sleale⁶⁰. Se in passato la slealtà si traduceva spesso in un sostegno ai colpi di stato militari, oggi – alla luce del proclamato sostegno alla democrazia, anche se spesso “ridotta” al momento elettorale – si intensificano i procedimenti di *impeachment* costituzionale⁶¹. Ciò significa che l’assenza di tolleranza reciproca come essenziale regola informale del gioco democratico in una democrazia sana⁶², che presuppone che i partiti si accettino reciprocamente, non viene rispettata in alcuni paesi, moltiplicando crisi politiche profonde.

Un effetto di questa distorsione è che le élite politiche «are distorting the institution of impeachment to deploy it as the equivalent of a vote of no-confidence in a parliamentary system»⁶³. L’opposizione ricorre dunque all’*impeachment* o alla dichiarazione di incapacità per rimuovere i presidenti deboli, invocando presunti crimini quando l’esecutivo risulta impopolare per svariate ragioni.

Quanto osservato finora consente di analizzare i problemi politico-istituzionali che affliggono la democrazia costituzionale peruviana alla luce di una lettura sistematica che tiene conto delle dinamiche di funzionamento caratteristiche della regione latinoamericana.

5. La fragile democrazia costituzionale del Perù

La democrazia costituzionale del Perù si è dimostrata negli ultimi anni un focolaio di crisi costituzionali. Questa realtà ha prodotto un conflitto permanente tra il potere esecutivo e il Congresso nazionale; negli ultimi sei anni si sono succeduti sei Presidenti e nessuno di loro ha portato a termine il proprio mandato, determinando un grado di instabilità governativa che non ha eguali in America Latina. Si tratta, in particolare, di: Pedro Pablo Kuczynski, dimessosi nel 2018; Martín Vizcarra Cornejo, subentrato in seguito alle suddette dimissioni, e dichiarato moralmente incapace nel 2020; i brevi mandati di Merino e Sagasti nel 2020 e 2021; Castillo, rimosso nel 2022; Dina Boluarte, che ha assunto la carica nel 2022⁶⁴.

⁵⁹ A. Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2018, 5-6;

⁶⁰ A. Pérez-Liñán, J. Polga-Hecimovich, *Explaining military coups and impeachments in Latin America*, 2017.

⁶¹ A. Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2018, 6.

⁶² S. Levitsky, D. Ziblatt, *Como as democracias morrem*, 2018, São Paulo, 32.

⁶³ A. Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2018, 11.

⁶⁴ È interessante notare che la stessa impossibilità di terminare i rispettivi mandati si è verificata in Perù tra il 1930 e il 1968, quando i colpi di Stato militari hanno rovesciato i governi a causa dell’assenza di maggioranze proprie. Dal 1968 al 1980, i governi militari si sono succeduti senza elezioni.

La Costituzione del 1993, attualmente in vigore, è stata adottata un anno dopo il colpo di stato promosso da un Presidente eletto e rieletto, Alberto Fujimori, che ha esercitato i suoi mandati a dispetto delle istituzioni, terminando la sua vita politica in carcere. Pur avendo vinto le elezioni, Fujimori ha governato all'insegna di continui attacchi alla magistratura⁶⁵: la destituzione dei magistrati e la mancata elezione dei sostituti da parte del Congresso devono essere considerate quale altrettante violazioni della possibilità di esercitare il controllo di costituzionalità e, quindi, di valutare l'adeguatezza della condotta dei poteri pubblici alla Costituzione⁶⁶. Ulteriori tratti peculiari delle amministrazioni Fujimori sono stati: l'attacco ai media, che sono riusciti a mantenere una relativa indipendenza e per il quale il Perù è stato condannato davanti al Sistema Interamericano dei Diritti umani⁶⁷; la creazione di un sistema di corruzione condotto dal principale consigliere del Presidente, Vladimiro Montesinos, il quale pagava tangenti a deputati, giudici, giornalisti, come è stato portato alla luce alcuni anni dopo.

Oltre al fatto che la Costituzione è stata approvata dopo un colpo di Stato, la stessa Assemblea costituente mancava di legittimità a causa del boicottaggio da parte dei partiti di opposizione e dell'assenza del principale avversario politico di Fujimori, Alan Garcia, esiliato in Colombia. Il Capo di Stato dunque rimase al potere per i successivi 7 anni nel mezzo di tensioni sociali altissime. La fine del mandato, tuttavia, non ha determinato una diminuzione dei conflitti, a dimostrazione l'assenza di patti costituzionali per la elaborazione della Costituzione genera una maggiore radicalizzazione degli attori politici, comprese le élite.

In assenza di accordi sulle regole del gioco le oligarchie hanno lavorato incessantemente per annullare il potere politico dei loro avversari ("i nemici del Perù"), usando strategie sleali in violazione della democrazia elettorale: dal colpo di Stato del 1992 si passa, negli anni successivi, alla ripetuta rimozione del Presidente attraverso la dichiarazione di incapacità morale, ai sensi dall'articolo 113, punto II, della Costituzione.

I partiti politici peruviani, caratterizzati da gerarchie verticali e da una

65 Fujimori ha chiuso la Corte delle Garanzie Costituzionali nel 1992, ha usato il suo potere politico per rimuovere i giudici indipendenti che, nel 1997, hanno dichiarato l'impossibilità di candidarsi per un terzo mandato, e ha permesso alla Corte Costituzionale di funzionare solo nel 1996, dopo 3 anni dalla Costituzione, il che ha sopportato alla condanna del Perù da parte della Corte Interamericana dei Diritti Umani, che ha dichiarato che la Corte Costituzionale era stata "smantellata e incapace di esercitare adeguatamente la sua giurisdizione (...). Corte Interamericana dei Diritti Umani. Caso Tribunal Constitucional vs. Peru. Sentenza de 31 de janeiro de 2001.

66 La maggioranza parlamentare di Fujimori ha approvato la Legge Organica della Corte Costituzionale e ha incluso il requisito che la dichiarazione di incostituzionalità richieda il voto di almeno 6 ministri, in un tribunale con 7 giudici, che ha reso il tribunale assente dal controllo degli atti normativi incostituzionali prodotti in quel periodo.

67 Corte Interamericana dei Diritti Umani. Caso Ivcher Bronstein vs. Peru. Sentenza de 06 de fevereiro de 2001.

fragile istituzionalizzazione⁶⁸, fanno parte di uno dei sistemi più frammentati nella regione, secondo solo al Brasile: ventuno formazioni si sono infatti presentate alle elezioni e tredici hanno ottenuto rappresentanti in Congresso⁶⁹. Gli strumenti per tenere unita una coalizione di governo in un tale contesto alimentano il rischio di instabilità politica poiché rafforzano la tendenza alla personalizzazione, con partiti che sono esclusivamente rappresentazioni dei propri leader⁷⁰. Da ciò discende l'impossibilità di avere partiti politici che funzionino come *guardiani delle porte della democrazia*⁷¹, in quanto istituzioni capaci di scegliere i propri candidati, e non il contrario.

In Perù questo contribuisce ad accentuare il fenomeno della debolezza dei governi, che coesistono con un multipartitismo estremo dovendo formare grandi coalizioni con un'elevata diversità ideologica; in tal modo viene frustrata la realizzazione dei desideri e delle aspettative della base di sostegno e degli stessi elettori.

Due dati meritano di essere riportati al fine di comprendere il rapporto tra partiti politici ed elettori peruviani: (a) la fiducia nei partiti è al 7%, contro una media regionale del 13% - il risultato peggiore della regione; (b) la scelta degli elettori in pochi casi ricade sulle formazioni politiche, considerando che solo il 12% dei peruviani vota per un candidato in base al suo partito, mentre la media regionale è del 29%. Questi dati aiutano a spiegare perché gli ultimi 5 presidenti eletti sono stati degli outsider politici.

Da un'ulteriore prospettiva, la disuguaglianza sociale influisce sulla democrazia costituzionale in tutto il territorio latinoamericano⁷² e, specificamente, in Perù. Basti pensare ai dati su reddito, salute e istruzione: con un calo di 5 posizioni nel contesto globale, il Perù si colloca all'84° posto, con livelli leggermente inferiori alla media regionale⁷³.

Colpisce anche l'astensione politica: alle ultime elezioni presidenziali il 30% degli aventi diritto al voto non si è presentato al primo turno, e il 23% al secondo. Tuttavia, il clima di polarizzazione ha permesso una maggiore

⁶⁸ Com questo se vuole dire sulla "data la scarsa stabilità e regolarità degli schemi di competizione tra le organizzazioni partitiche; lo scarso radicamento di queste organizzazioni nella società; la scarsa legittimità dei partiti di fronte alla società; e la preminenza delle organizzazioni di partito come meri veicoli elettorali piuttosto che come partiti ben organizzati e strutturati internamente", in I. G. Marín, *La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos*, 2019

⁶⁹ Rapporto Latinobarometro 2021.

⁷⁰ C. R. Kaltwasser, *Dealing with populism on Latin America: lessons for Donald Trump's populist presidency in the United States* in K. Weyland, R. Madrid (Eds), *When democracy Trumps populism. European and Latin American Lessons for the United States*. New York, 2019, 36.

⁷¹ S. Abranches, *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, São Paulo, 2018

⁷² J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Ciudad de Mexico, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 40.

⁷³ ONU, *Human Development Report 2021/22*, disponibile alla pagina web: hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf

affluenza al secondo turno, come non si verificava da 20 anni⁷⁴; nessuno dei candidati, tuttavia, ha raggiunto il 27% dei suffragi. Le ultime elezioni, nel 2021, sono state particolarmente polarizzate, con un gran numero di candidati e un secondo turno che ha visto lo scontro tra una forza populista di estrema destra (capeggiata da Keiko Fujimori) e un'altra di sinistra (il cui leader è Pedro Castillo), entrambe con proposte antisistema. Il vincitore si è trovato senza sostegno parlamentare stabile durante la sua permanenza alla guida del governo. La destituzione del Presidente Castillo, avvenuta il 7 dicembre 2022 dopo un tentativo di colpo di Stato, mirava a chiudere il Congresso, decretare un governo di emergenza, riorganizzare il sistema giudiziario e determinare l'istituzione di una nuova Asamblea Constituyente. Il risultato del tentativo di colpo di Stato è stata la deposizione del Presidente⁷⁵, poche ore dopo, attraverso un processo parlamentare regolato dall'art. 113, sezione II (destituzione per incapacità morale) Cost., basato sull'art. 117 Cost. (scioglimento del Congresso, in una situazione non prevista dall'art. 134, al fine di impedirne la riunione o il funzionamento). La conclusione di quella giornata ha visto l'arresto di Castillo, inseguito nel traffico di Lima mentre con la sua auto cercava di raggiungere l'ambasciata messicana dove avrebbe ricevuto asilo politico.

È emblematico che, a distanza di 30 anni, la proposta di soluzione della crisi costituzionale, ossia la dichiarazione dello stato d'emergenza, presenti forti somiglianze con quella che portò avanti Fujimori nel 1992; ciò può spiegarsi con l'approccio populista alla politica di entrambi i presidenti, anche se appartenenti a opposti schieramenti ideologici. Si conferma, pertanto, la lettura per cui il populismo non è un'ideologia o una narrazione, ma piuttosto un modo di fare politica che privilegia la “cattura” o il controllo delle istituzioni democratiche e dei corpi intermedi, come mostrano altre vicende relative ad alcuni leader di sinistra e di destra in America Latina⁷⁶.

6. Presidenzialismo attenuato e rimozione del presidente come effetto della crisi della democrazia costituzionale in Perù

È opportuno ricordare che in Perù sono state adottate condotte due importanti riforme volte all'attenuazione delle derive presidenzialiste della forma di governo: da un lato, sono stati potenziati i meccanismi di condizionamento e controllo parlamentare sull'esecutivo; dall'altro lato, è stato promosso il decentramento amministrativo e politico.

⁷⁴ *Elecciones Perú 2021: ¿Cómo varió el ausentismo para la segunda vuelta electoral?*, El Comercio, 8 giugno 2021, disponibile alla pagina web: elcomercio.pe/politica/elecciones/elecciones-2021-como-vario-el-ausentismo-para-la-segunda-vuelta-elecciones-2021-elecciones-segunda-vuelta-onpe-resultados-pedro-castillo-peru-libre-fuerza-popular-keiko-fujimori-ec-data-noticia/

⁷⁵ Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Resoluciones Del Congreso 001-2022-2023 CR

⁷⁶ L. G. A. Conci, *Democracia Constitucional e Populismos na América Latina - entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais*. 2023.

Per quanto attiene al decentramento, tra il 1993 e il 2000 il Congresso peruviano ha approvato il Piano Nazionale di Regionalizzazione (Legge 23878), la Legge sulle Basi per la Regionalizzazione (Leggi 24650 e 24792) e la Legge Organica per il Finanziamento dei Governi Regionali (Legge 25193), innovando la disciplina delle elezioni e della demarcazione dei territori. Nel 2000, con la riforma del Capitolo XIV, Titolo IV, della Costituzione, è stato stabilito un nuovo disegno istituzionale per il decentramento politico: in questo senso, l'insediamento di governi regionali, eletti dal popolo, e la continuità dei governi municipali esprimevano un potenziale importante per il miglioramento della qualità della partecipazione politica⁷⁷. Tuttavia il governo di Alan García ha paralizzato il processo e successivamente, con Humala e Kuczynski, si è verificata una forte riduzione dell'autonomia delle regioni e dei governi locali in materia di bilancio.

Sotto il profilo della costituzione formale, l'esperienza peruviana esprime la forma di governo più "attenuata" della regione, tanto da essere stata definita un sistema quasi o semi-presidenziale⁷⁸, data l'esistenza di un Presidente della Repubblica eletto dal popolo e di un gabinetto guidato da un Primo Ministro scelto dal Presidente, ma che dipende della fiducia del Parlamento. Il modello presenta quindi marcate analogie con i sistemi semipresidenziali, dato che in situazioni di "maggioranza perfetta", che si verifica quando la maggioranza congressuale coincide con il gruppo politico del Presidente, il potere di quest'ultimo si rafforza; è quello che si è verificato durante quasi tutto il mandato di Fujimori, con un sistema partitico meno frammentato. Al contrario, quando si produce una sorta di "coabitazione", e cioè quando la maggioranza parlamentare è ostile al presidente, i poteri presidenziali si riducono e aumenta il rischio di ingovernabilità e di destituzione del Presidente: questa condizione ha contraddistinto gli ultimi 12 anni della vita politico-istituzionale peruviana, che ha visto Presidenti incapaci di formare una maggioranza del proprio partito o alleanze stabili. Si tratta, come è noto, della "malleabilità"⁷⁹ del sistema esistente anche in Portogallo e in Francia, dove convivono, pur nella diversità dei contesti politico-costituzionali, il rischio di iperpresidenzialismo e quello di debolezza presidenziale, a seconda del rapporto del Capo dello Stato con il Parlamento.

La forma di governo del Perù prevede un meccanismo di rimozione del presidente che è stato utilizzato ripetutamente negli ultimi anni: la "dichiarazione di incapacità morale" attribuisce infatti al Congresso la facoltà di "licenziare" il Capo di Stato anche in assenza di condotte qualificate come

⁷⁷ G. Piñeros, N. Catherine, G. Pavani, *Decentralization processes in the Constitutions of Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru. A Comparison beyond a semantic approach*, 2018. D. García Belaunde, J. F. Eguiguren Praeli, *La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005*, 2008, 371-398.

⁷⁸ M. B. Tapia, *Análisis de la crisis del sistema semi presidencial peruano durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia provocado por el covid-19*, 2020.

⁷⁹ Il giudice Miranda Canales afferma un presidenzialismo intermittente (§53), per quello che descrive (sentenza del 14 gennaio 2020).

“reati”. La disciplina costituzionale (art. 117) sembra indicare un suo utilizzo in situazioni analoghe a quelle previste per l'*impeachment* negli Stati Uniti, ossia in casi di «gravi abusi dell'autorità ufficiale»⁸⁰. L'uso di tale dichiarazione, secondo la dottrina peruviana, presuppone la verifica dell'«impossibilità del governante di esprimere giudizi morali, cioè distinguere il bene dal male, prendendo come riferimento un certo sistema morale»⁸¹. L'indeterminatezza dei presupposti della procedura, in continuità con quanto è riscontrabile anche nella disciplina del *juicio político* contro i presidenti in altri paesi della regione, accentua un «comportamento parlamentarista» dei presidenzialismi latino-americani, dove la perdita di consensi mette a rischio la continuità del mandato del Capo dello Stato⁸².

La previsione della *vacancia* della carica per “incapacità morale permanente” del Presidente della Repubblica (art. 113, 2, Cost), tuttavia, dipende, formalmente, dall'analisi di specifici atti presidenziali, i quali devono essere considerati immorali, ma, come già detto, non necessariamente integrare illeciti civili o penali. Gli atti previsti per l'accusa presidenziale sono previsti dall'articolo 117 della Costituzione e sostengono materialmente il processo. Sul punto la Corte Costituzionale ha escluso la possibilità di un controllo di legittimità, affermando che la competenza a decidere sulla «materialità» degli atti immorali spetta al Parlamento⁸³.

È importante precisare che la presenza di componenti del parlamentarismo nella forma di governo del Perù non ha inizio con la Costituzione del 1993; piuttosto, le continue esigenze di ricomposizione dell'ordinamento costituzionale dovute alle crisi che si sono susseguite periodicamente a partire dal XIX secolo hanno portato alla graduale incorporazione di istituti tipici delle esperienze costituzionali europee. Tra questi si ricorda: la firma ministeriale per la validità degli atti presidenziali; l'esistenza di un Gabinetto (Consiglio dei Ministri) diretto da un Presidente; la compatibilità della carica parlamentare con quella di membro del governo; la responsabilità dei ministri davanti al Parlamento, con la possibilità per quest'ultimo di interpellanza e censura. Nel XX secolo il processo di parlamentarizzazione si è intensificato, con l'incorporazione della questione di fiducia proposta dai ministri al Parlamento, del voto di censura da parte del Congresso e dello scioglimento del Parlamento da parte del Presidente della Repubblica⁸⁴.

⁸⁰ C. R. Sunstein, *Impeachment: A citizen's guide*, New York, 2019, 62.

⁸¹ O. C. Roldán, *La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú*, in *Pensamiento Constitucional*, 22, 2017, 17.

⁸² J. Paffarini, *L'inchiesta Lava-Jato e l'instabilità governativa in America Latina. Verso una nuova frontiera del controllo parlamentare sui Presidenti?*, in *DPCEonline*, 4, 2020, 2950.

⁸³ F. J. E. Praeli, *La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿ otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?*, *Pensamiento Constitucional*, 22, 2017, 61-82.

⁸⁴ F. J. E. Praeli, *La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional*, in *Ius Et Veritas*, n. 57, 2018, p. 190-197.

Si percepisce che il sistema, nel suo disegno costituzionale, propone spazi di dialogo tra le forze politiche governative e parlamentari, ma il *mutuo bloquo* dovuto all'assenza di riconoscimento reciproco tra le élite fa sì che venga intaccata l'esigenza di negoziazione politica propria della funzione di governo nelle democrazie costituzionali⁸⁵.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha accresciuto ulteriormente i poteri del Congresso, con una serie di interpretazioni letterali delle formulazioni costituzionali sulla questione di fiducia e sullo scioglimento⁸⁶, oltre alla decisione, già vista, sulla discrezionalità del Parlamento nel processo di censura per incapacità morale o in altra dove non ha deciso un'azione di incostituzionalità contro la Legge 31.335 - «Legge che sviluppa l'esercizio della questione fiduciaria regolata nell'ultimo paragrafo dell'articolo 132 e nell'articolo 133 della Costituzione politica del Perù»⁸⁷. In questo modo, la questione politica di fondo, frutto del rapporto tra governo e parlamento, è decisa definitivamente per il parlamento, in assenza di una partecipazione giudiziaria al procedimento. Queste decisioni incoraggiano il ricorso a un'interpretazione caso per caso di ciò che configurerebbe "incapacità morale", *e.g.*, e mostra un altro aspetto importante: le élite politiche che non giungono a patti sulle "regole del gioco" finiscono per ricorrere a tutti i mezzi possibili per annullare il potere politico dei loro avversari, negando la loro legittimità⁸⁸. Si tratta di un modo sleale⁸⁹ di applicare i meccanismi costituzionali per mezzo del quale la classe dirigente, pur accettando la richiesta di elezioni periodiche, utilizza i processi di impeachment in alternativa ai colpi di stato del passato, distorcendo i meccanismi di rimozione presidenziale attraverso una loro "parlamentarizzazione" e colpendo i presidenti politicamente deboli⁹⁰.

Al netto di queste considerazioni, rispetto al caso più recente, si rileva che Castillo, dopo appena diciassette mesi di mandato, stava affrontando il suo terzo processo di rimozione fondato sull'articolo 113, 2, Cost. (incapacità morale). Il primo, a sei mesi dal suo mandato, e il secondo, dopo otto mesi, legati ad accuse di corruzione, frode fiscale, falsità, non hanno mai raggiunto il quorum richiesto per rimuoverlo. La terza votazione viene invece approvata a seguito dell'atto di scioglimento unilaterale del Congresso e di

⁸⁵ L. G. A. Conci, *A necessária moderação dos poderes presidenciais e o empoderamento do Congresso Nacional: uma proposta para o presidencialismo brasileiro* in A. C. Santano *Proposições para o Congresso Nacional: reforma política*, Brasília 2020, 257-269. L. G. A. Conci, *Algumas notas sobre o poder presidencial e os partidos políticos no presidencialismo de coalizão brasileiro no cenário pós-eleições de 2018* in L.G.A. Conci (Ed), *A Crise das democracias liberais — Perspectivas a partir da separação dos poderes e dos Direitos Fundamentais*, Rio de Janeiro, 2019, 305-322.

⁸⁶ Corte costituzionale, Decisione del 14/01/2020 e Sentenza Costituzionale 6/2022

⁸⁷ Corte costituzionale della Repubblica del Perù, Espediente 00032-2021-PI/TC.

⁸⁸ S. Levitsky, D. Ziblatt, *Como as democracias morrem*, 2018, São Paulo, 32.

⁸⁹ A. Pérez-Liñán, J. Polga-Hecimovich, *Explaining military coups and impeachments in Latin America*, 2017.

⁹⁰ A. Pérez-Liñán, *Impeachment ou retrocesso? Ameaças à democracia no século XXI*, 2018, 11.

dichiarazione dell'emergenza in assenza del requisito che il Congresso previsto all'art. 134 Cost., ossia che la sfiducia votata a due Consigli dei Ministri nel corso di una medesima legislatura.

7. Conclusione

Alla luce di quanto detto, si evince che le problematiche della democrazia costituzionale peruviana presentano marcate analogie con quelle del resto dell'America Latina: non si tratta, dunque, di un caso isolato di “fallimento del presidenzialismo”⁹¹, ma piuttosto di un tassello del più vasto scenario segnato dalle molteplici carenze del processo di stabilizzazione di quelle condizioni necessarie per l'esercizio dei diritti politici e di partecipazione.

Dalla promulgazione della Costituzione peruviana del 1993 non si sono verificati colpi di Stato militari e le elezioni si sono svolte senza interruzioni, nel rispetto della fisiologica durata della legislatura. D'altra parte, al di là dell'aspetto formale, il Perù è un paese in cui lo Stato di diritto è fragile, in cui i diritti sociali sono trascurati e l'afflusso alle urne sempre più scarso. Gli indici di fiducia nelle istituzioni sono tra i più bassi dell'America Latina, un dato in linea con il mancato riconoscimento reciproco tra le forze politiche, che porta al ricorso agli strumenti di garanzia costituzionali come “arma” contro gli avversari.

In assenza di un “contratto sociale”, si è dunque arrivati recentemente alla “sospensione” della democrazia elettorale, un tempo praticata con i colpi di Stato militari mentre oggi, a seconda dei casi, con la dichiarazione congressuale di incapacità morale e lo scioglimento presidenziale del Parlamento. Si genera una dialettica politica del “tutto o niente” (“*win or lose*”), in cui le distanze tra le élite si approfondiscono e devono coesistere in uno scenario di partiti politici oligarchici, poco istituzionalizzati e con scarsa fiducia da parte degli elettori, attratti piuttosto da candidati *outsider*, come si può evincere dalle ultime cinque elezioni presidenziali.

Il ricorso al Potere Giudiziario, d'altra parte, non ha portato a interventi rilevanti sulle dinamiche politiche; ciò può essere visto positivamente, ma, da una diversa prospettiva, dimostra l'apertura di uno spazio potenzialmente privo di controlli in cui l'uso degli strumenti di garanzia analizzati si allontana dalla *ratio* pensata nella Costituzione.

Il disegno della ripartizione dei poteri di governo del 1993, pur utilizzando strumenti di attenuazione del potere presidenziale, non risolve l'ingovernabilità che deriva dalla realtà sociale e da un sistema di partiti politici fortemente frammentato. Il rendimento del presidenzialismo peruviano impone, come si è visto, un'alternativa: o il Presidente può contare su una maggioranza in Parlamento e governa incontrastato, come ha fatto Fujimori durante il suo mandato presidenziale, oppure, mancando tali condizioni politiche, l'agenda di governo rimane in una situazione di quasi-

⁹¹ J.J. Linz, A. Valenzuela, *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995.

stallo, con il rischio elevato di una fine anticipata del mandato del Capo di Stato eletto.

Sebbene, nel caso di Castillo, il governo di minoranza fosse in più occasioni entrato in conflitto con il Parlamento, sul piano formale, la decisione del Congresso ha rispettato i requisiti della Costituzione peruviana, nella misura in cui lo scioglimento del Congresso determinato dall'ex Presidente non aveva rispettato i requisiti dettati dalla disciplina dell'art. 134 Cost.

L'attuale crisi costituzionale peruviana costituisce un significativo esempio per riflettere sulle criticità che derivano dalla combinazione di componenti presidenziali e parlamentari in una realtà politica frammentata e poco istituzionalizzata.

Luiz Guilherme Arcaro Conci
Faculdade de Direito
Pontificia Universidade Católica de São Paulo
lgarcaro@pucsp.br