



Revista Andina de Estudios Políticos

REVISTA ANDINA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

ISSN: 2221-4135 [Online]
E-mail: raep@iepa.org.pe
URL: <http://iepa.org.pe/raep>

QUISPE, Celia. (2012). Origen e transformación de la forma de gobierno presidencial en Perú. *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. II, N° 1, pp. 18-68.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos

Todos los derechos reservados

Este producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista de Estudios Políticos Andinos es una plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

ORIGINI E TRASFORMAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE IN PERÙ

ORIGEN Y TRANSFORMACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL EN EL PERÚ

QUISPE, Celia.
Escuela de Ciencia Política
cr.quispericalde@tiscali.it
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

RIASSUNTO:

Attraverso l'analisi comparata dei ordinamenti costituzionali in dialettica con la dinamica politico-istituzionale, l'articolo esamina innanzitutto la questione del rafforzamento dei poteri presidenziali, per un lungo periodo causa ed effetto dell'ingovernabilità. A questo fine analizza in che modo il problema del rapporto Esecutivo-Parlamento, in mancanza dell'appoggio o meglio in presenza di una forte opposizione della maggioranza parlamentare al Presidente della Repubblica, ha condizionato il processo di formazione di esecutivi forti ed incentivato il Presidente ad utilizzare i poteri straordinari a lui conferiti dalle Costituzioni.

Parole chiave: Costituzione. Forma di governo. Presidenzialismo. Governabilità.

RESUMEN:

Mediante un análisis comparado de los textos constitucionales en dialéctica con la dinámica político-institucional, el artículo examina sobretodo el reforzamiento de los poderes presidenciales, por un largo periodo, la causa y efecto de la ingobernabilidad. Para estos fines se analiza en qué modo el problema de la relación entre Ejecutivo-Parlamento, con la falta de apoyo debido a la oposición o mejor dicho con la presencia de una fuerte oposición de la mayoría parlamentaria al Presidente de la República, ha condicionado el proceso de formaciones de ejecutivos fuertes, incentivando al Presidente utilizar los poderes extraordinarios que le confieren las Constituciones.

Palabras claves: Constitución. Forma de gobierno. Presidenzialismo. Governabilidad.

ABSTRACT:

Through Comparative analysis of Constitutions that are in dialectic relation with political and institutional dynamics, this article examines the strength of Presidential powers, for a long period of time, besides the causes and effects of un-governability. For this purpose, we analyze in what way the problem of the relationship between the Executive-Parliament, especially when the President has not got majority in Parliament, has conditioned the process of formation of strong Executives. This process has been encouraging to Presidents to use the extraordinary powers conferred by the Constitutions.

Key Words: Constitution. Form of Government. Presidentialism. Governability.

SOMMARIO:

Premessa.- 1. La forma di governo presidenziale nelle Costituzioni del XIX secolo.- 2. La dinamica politico-istituzionale e sua influenza sul rapporto Esecutivo-Legislativo.- 3. La forma di governo presidenziale nella Costituzione del 1920.- 4. La dinamica politica.- 5. La forma di governo nella Costituzione del 1933.- 6. Il sistema politico e sua influenza sul rapporto Esecutivo-Legislativo.- 7. La Costituzione del 1979: presidenzialismo attenuato o rafforzato?.- 7.1. Il Presidente Co-legislatore.- 7.2. L'attività legislativa del Capo dello Stato nella dinamica del rapporto Esecutivo-Legislativo.- 8. La Costituzione peruviana del 1993: il presidenzialismo personalizzato.- 8.1 Le Competenze legislative del Presidente della Repubblica.- 8.2. La dinamica politico-istituzionale e l'esercizio delle funzioni legislative del Presidente della Repubblica.- Riflessioni conclusive.-

Celia Quispe: Celia R. Quispe R. es licenciada en Derecho (Universidad San Antonio Abad del Cusco) 1992. Máster en Instituciones Parlamentarias Europeas e Historia Constitucional (Universidad “La Sapienza” de Roma) 2004. Doctora en Ciencia Política con la especialidad en Teoría General del Estado e Instituciones Políticas Comparadas (Universidad “La Sapienza” de Roma) 2008. Actualmente dicta el curso de Metodología aplicada a la Ciencia Política y es asesora externa en el curso de Seminario de Tesis en la Escuela Académica Profesional de Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Marcos.

El presente artículo es parte de su tesis de doctorado: La forma di governo presidenziale e l'attività legislativa del Presidente della Repubblica nei paesi dell'America Latina: Argentina, Cile e Perù (Universidad “La Sapienza” de Roma). Correo electrónico: cr.quispericalde@tiscali.it / celiarosa.quispericalce@gmail.com

ORIGINI E TRASFORMAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE IN PERÚ

PREMESSA

La forma di governo presidenziale caratterizzata dalla preminenza del Presidente della Repubblica¹ è la forma istituzionale comune a tutti i paesi dell'America Latina²; il Capo dello Stato è dotato di ampi poteri, superiori a quelli che dovrebbe avere secondo il modello classico del sistema presidenziale degli Stati Uniti³: ha il pieno controllo sulla composizione del proprio governo ed è titolare del potere esecutivo, è rappresentante dello Stato, è capo dell'Amministrazione e delle Forze Armate ed è co-legislatore.

Nell'evoluzione costituzionale del Perú, così come negli altri paesi dell'America Latina, come vedremo, vi è stato un progressivo accrescimento delle competenze presidenziali. Tale accrescimento è avvenuto nel quadro di un processo di ampie trasformazioni politico-istituzionali, caratterizzato da diverse fasi quali la formazione dello Stato nazionale, l'avvento del suffragio universale con l'allargamento della base sociale e la nascita e l'istituzionalizzazione dei partiti politici, i processi di modernizzazione e l'evolversi delle funzioni statali e il ruolo degli organi costituzionali.

L'adozione di una forma di governo presidenziale con un rafforzamento dell'Esecutivo negli anni del XIX Secolo, dopo l'indipendenza, era stata considerata rispondente alle esigenze di stabilizzazione dal momento che all'epoca esistevano situazioni di anarchia e di disordine interno⁴.

¹ J. Lambert, agli inizi del Sessanta del XX° secolo, per differenziare il presidenzialismo latinoamericano da quello nordamericano, introduce una nuova terminologia, parlando di "regimi a preponderanza presidenziale". (v. J. Lambert, *América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas*, ed. Riuniti, 1969, pp. 518-553).

² Per una più approfondita analisi delle ragioni che hanno portato all'adozione del modello presidenziale in America Latina e delle particolarità che lo caratterizzano rispetto a quello del Nord America si veda L. Sanchez Aguesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, 1980, pp. 245-246; H. Nogueira, *I regimi presidenziali dell'America Latina*, in Quaderni Costituzionali, 1988, pp. 491 ss.; Serrafiero, *Presidencialismo y reforma política en America Latina*, in Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 1991, n. 8, pp. 195 ss.

³ La caratteristica principale della forma di governo presidenziale degli Stati Uniti è la separazione del potere legislativo da quello esecutivo con un sistema di freni e contrappesi. La Costituzione prevede con accuratezza la ripartizione orizzontale delle competenze fra il potere legislativo e quello esecutivo, nonché le funzioni proprie del potere giudiziario. Il Presidente è titolare del potere esecutivo, ma i suoi poteri sono condizionati o controllati dal Congresso ed è privo di poteri diretti in materia legislativa, nella quale può esercitare solo il diritto di veto. Sulla forma di governo presidenziale degli Stati Uniti v. L. Elia, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, 1961; S. Fabbrini, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari, 1993; Krasner, Michael A. Chanberski, Stephen G. *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America, profili istituzionali*, Torino, 1994; G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, II, La costituzione democratica, Torino, Giappichelli, 2000; B. Ackerman, *La nuova separazione dei poteri, presidenzialismo e sistema democratico*, Carocci editori, Roma 2003.

⁴ S. Orbegoso sostiene che il predominio del potere esecutivo in America Latina ha cause storiche determinate, quali: le necessità politico-militari delle guerre di indipendenza; le condizioni territoriali, demografiche, culturali e sociali che corrispondevano fondamentalmente ad una struttura economica generale di un capitalismo dipendente ed in molti casi con strutture semifeudali di produzione. (v. S. Orbegoso; *el predominio del poder Ejecutivo en América Latina*, in AAVV: *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977, p. 115). Per Lambert il sistema produttivo (di struttura coloniale) è l'aspetto che maggiormente ha influenzato l'andamento della vita democratica di questi paesi. Infatti, durante quasi tutto il secolo XIX e parte del XX, l'America

Sul piano della forma di governo, nonostante il riconoscimento del principio della separazione dei poteri, sul modello dei testi costituzionali europei, le prime Costituzioni attribuirono preminenza all'organo rappresentativo ed istituirono esecutivi collegiali, caratteristiche che durarono poco e che furono subito sostituite con l'istituzione di un Presidente elettivo al pari del Congresso e legittimato all'esercizio del potere esecutivo senza bisogno della fiducia parlamentare.

Nel frattempo, il caos, provocato dalla lotta per il dominio del potere tra la oligarchia terriera e la borghesia commerciale urbana, tolse qualsiasi possibilità alla strutturazione dello Stato⁵. Sia i Liberali che i Conservatori esercitarono allo stesso modo governi 'tiranni', essendo gli uni e gli altri poco desiderosi di riforme sociali ed essendo d'accordo sulla semi-servitù dei contadini. Il contrasto fra loro era esclusivamente per il controllo del potere politico. Dal canto, i liberali, di origine urbana, non riconoscevano la rappresentanza delle province, perché pensavano che in esse fosse rimasta l'ideologia autoritaria del colonialismo. Il loro desiderio era di creare uno Stato centralizzato omogeneo che permettesse alle popolazioni delle città di garantire all'interno del paese l'ordine necessario per lo sviluppo di una società moderna. I conservatori invece rappresentavano la borghesia provinciale, formata dai *caudillos*, che volevano conservare un'autorità incontestata, e dai grandi proprietari terrieri che volevano rimanere padroni all'interno dei loro domini. Questa contrapposizione tra Liberali e Conservatori si mantenne per diversi decenni, generando un clima di instabilità politica e di turbolenza sociale.

In questo contesto il sistema politico si trovò ad oscillare tra tendenze di disgregazione anarchica, guerre civili e tendenze alla centralizzazione personalistica del potere che diedero origine al *caudillismo*⁶. È da qui che il personalismo politico divenne un elemento tipico della cultura politica latinoamericana, dove gli uomini hanno ostentato un prestigio maggiore di quello delle istituzioni⁷. Le relazioni sociali e politiche furono percepite soprattutto come vincoli con persone concrete, rispetto alle quali le istituzioni, i partiti ed ovviamente le idee svolsero un ruolo secondario.

latina è rimasta fondamentale agricola e le popolazioni rurali sono state sottoposte, fino agli anni '70 del secolo scorso, all'autorità dei *latifundios*, unica autorità effettiva in campo economico, sociale e politico, che si basava su forme di potere personale, che si esercitavano nell'ambito dei villaggi o delle proprietà, ma trovavano espressione anche nella vita politica e parlamentare. (v. J. Lambert, *L'America Latina*, op. cit. pp. 305 ss).

⁵ Occorre dire ancora che sia la struttura unitaria e/o centralista, sia quella decentrata e quella federale sono state molto influenzate dalla concentrazione del potere politico nella figura del Presidente della Repubblica. Su questo punto Lambert ribadisce che *"la rilevanza della figura del Presidente è presente in tutti i processi politici dei paesi dell'America Latina che, dall'epoca coloniale, erano abituati a rimanere sempre in attesa di istruzioni del governo centrale."* (v. J. Lambert, *L'America Latina*, op. cit. pp. 390-191).

⁶La missione del caudillo è personale, viene prima dell'ideologia ed implica un modo di governare pragmatico. Il gruppo a lui fedele, in cambio della protezione, si sottomette a lui e l'appoggia sia quando si devono prendere le armi, sia quando si deve sostenere la sua candidatura nelle elezioni.

Il fenomeno è presente specialmente nelle regioni dove esiste una forte tensione sociale fra la classe dei proprietari terrieri e la popolazione rurale, dipendente da una terra che lavora ma non possiede. I *caudillos* per mantenere la loro autorità spesso non esitano a far ricorso alla violenza.

A questo proposito K. Loewenstein, esaminando il presidenzialismo latinoamericano, sostiene che la separazione dei poteri anziché realizzare un equilibrio, ha provocato la trasformazione del sistema presidenziale conosciuto con l'espressione di *caudillismo*, (v. K. Loewenstein, *Political power and Governamental Process*, Chicago, 1957, pp. 50 ss.).

⁷ Nogueira ricorda che il presidenzialismo latinoamericano è stato denominato da alcuni autori come *cesarismo* rappresentativo, ma precisa che esso si differenzia dalla dittatura perché il potere del Presidente non è illimitato né arbitrario, in quanto egli viene eletto democraticamente dal popolo, ed agisce nell'ambito delle prerogative costituzionali (v. H. Nogueira Alcalá, *El presidencialismo en la práctica política*, Revista Síntesis, n.3, 1987, p. 13).

Questa cultura politica ha influito sulla trasformazione del regime presidenziale classico, presente negli Stati Uniti⁸, nelle diverse forme di presidenzialismo latinoamericano⁹. Così si va dalla forma di governo presidenziale ad esecutivo rafforzato alla forma di governo presidenziale parlamentare, alla forma di governo presidenziale controllato ed alla forma di governo semipresidenziale¹⁰.

Resta il fatto che il presidenzialismo latinoamericano sin dagli origini diede vita ad un prodotto sui generis, in un certo senso un ibrido, risultante dalla combinazione di elementi della forma presidenziale e di quella parlamentare¹¹.

L'esistenza di una "cultura militare", altresì, presente fin dalla nascita dei nuovi Stati gioca un ruolo importante nella formazione ed evoluzione della forma di governo adottata in questi paesi¹². Sin dalla loro origine i paesi dell'America Latina sono stati caratterizzati dal predominio delle forze militari, fondamentalmente per via delle guerre di indipendenza che esse hanno dovuto affrontare; situazione che non si concluse con il processo dell'indipendenza in quanto, per via delle ostilità nel delimitare le frontiere tra paesi confinanti, le guerre furono una costante nella regione. Così il destino delle novelle repubbliche cominciò a dipendere sempre più chiaramente dalle sorti militari e dai loro capi, portando ad un'identificazione molto stretta tra chi aveva il comando delle Forze Armate e chi esercitava il potere politico: il militarismo fu simultaneo al presidenzialismo.

In questo contesto la preponderanza e il ruolo centrale della figura del presidente sono stati ritenuti necessari per la stabilità politica e il controllo del territorio nazionale¹³.

⁸ Duverger distingue tra il regime presidenziale classico presente negli Stati Uniti e il presidenzialismo proprio dei paesi dell'America Latina (v. M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 142-157); Rescigno avverte che, mentre il governo parlamentare viene articolato in tipi, il governo presidenziale, superficialmente, viene considerato in una sola versione, quella degli Stati Uniti, trascurando le varie tipologie latinoamericane (v. G.U. Rescigno, *Forma di Stato e forma di governo*, in Enc.giur.,XIV,Roma,1989, p. 17).

⁹ García Belaunde sostiene che, con il termine presidenzialismo, si vuole alludere all'esagerazione del modello presidenziale (v. D. García Belaunde, *Forma di governo nella costituzione peruviana*, in Revista de Estudios Políticos,n.74, 1992. p. 161). Per De Vergottini il termine presidenzialismo indica una forma di governo autocratico con una concentrazione di potere nel Presidente della Repubblica (v. De Vergatini, *Diritto Costituzionale Comparato*, 4 ed., Padova, 1993, p. 842). Anche P. Biscaretti di Ruffia, sostiene che l'espressione presidenzialismo sia stata impiegata in senso puramente politico per indicare delle forme di governo, ove risulta di fatto predominante l'autorità del Presidente della Repubblica (v. P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano 1988, p. 166).

¹⁰ F. C. Cereceda, *El sistema democrático de América Latina*, ICHEC, 1984, p. 10. Su questa linea Sanchez Agesta individua cinque tipi di presidenzialismo latinoamericano: il presidenzialismo puro, quello attenuato e quello vicino al parlamentarismo, la forma di governo collegiale dell'Uruguay e il regime socialista cubano (v. L. Sanchez Agesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, cit., p.248). Infine, Nogueira classifica il presidenzialismo latinoamericano in due grandi gruppi: i presidenzialismi democratici, suddivisi in puri, attenuati o parlamentari, controllati; e quelli autoritari (v. H. Nogueira Alcalá, *I regime presidenziali dell'America latina*, rivista Quaderni Costituzionali, 1988, p.507)

¹¹ D. Nohlen, *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, América Latina, Editorial Nueva sociedad, Venezuela 1991, p. 37.

¹² Secondo Espiell e Quintero, la concentrazione del potere nella figura del Presidente della Repubblica è da ricercare non in una mera ripetizione della Costituzione nordamericana ma in ragioni che derivano dalla storia di questi Paesi, tra cui il ruolo predominante che i militari vi hanno sempre svolto. (v. Espiell, *El predominio del poder ejecutivo en América Latina*, México, 1977, p. 10 ss.; Quintero, *El poder ejecutivo e las constituciones de América Latina*, in *El Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX*. In *Constitucionalismo*, III, México, 1988, p. 318.

¹³ V. J. Lamber, *L'america Latina*, op. cit., pp. 390-191.

Gli studiosi dell'epoca ritenevano, infatti, che la determinazione della forma di governo dovesse fare i conti con l'onnipresente minaccia dell'anarchia che aveva caratterizzato la vita dei novelli Stati. La preoccupazione centrale fu quindi il rafforzamento dell'Esecutivo a garanzia della vita democratica del paese.

A cavallo tra Ottocento e Novecento, anche nell'America Latina una serie di elementi portarono alla trasformazione del modello della separazione dei poteri. L'estensione graduale del suffragio, l'allargamento della base sociale, la comparsa dei partiti di massa ed una più attiva partecipazione del popolo ai processi politici determinarono un profondo mutamento negli assetti statali ed istituzionali.

Durante gli anni del ventesimo secolo il difficile rapporto Presidente-Congresso, in cui il primo tenta di acquisire maggiore peso e il secondo di contrastarlo, ha reso impossibile mantenere governi sufficientemente stabili ed efficienti. Il Parlamento era diventato il luogo privilegiato delle forze politiche di opposizione per contrastare la politica del governo, assumendo un atteggiamento di avversione al potere esecutivo. I Presidenti senza l'appoggio del Congresso non furono capaci di sviluppare il loro programma politico, producendo una paralisi nel rapporto o *bloques* di potere tra l'esecutivo e il legislativo causa della continua instabilità politica che ha caratterizzato la maggior parte di questi paesi.

La difficoltà costante e permanente tra l'Esecutivo e il Parlamento, negli anni '60 del Novecento, creò le condizioni per l'intervento delle Forze armate nelle vicende istituzionali. I militari si assunsero la responsabilità di procurare "il benessere per la nazione e difenderne la sicurezza nazionale".

A partire dagli anni Ottanta del XX nel nuovo processo di democratizzazione le principali preoccupazioni, sulle quali si svilupparono i dibattiti politici e dottrinali, ebbero ad oggetto i cambiamenti da apportare alla forma di governo presidenziale, sia dal punto di vista dell'attenuazione delle funzioni attribuite al Presidente sia dal punto di vista delle relazioni tra l'Esecutivo e il Parlamento. Si è andata sempre più rafforzando l'idea che modificare i sistemi presidenziali, prospettando come alternativa la forma di governo parlamentare o quella semipresidenziale, fosse la via per la governabilità e il consolidamento delle nuove democrazie¹⁴.

¹⁴ Nel dibattito che si è sviluppato nell'America Latina, dagli anni '80 del XX° secolo, e che è coinciso con il processo di transizione democratica, si possono osservare due tendenze: da un lato la posizione a favore del parlamentarismo (Linz, Lijphart, Valenzuela, Maiwaring ecc.) e dall'altro quella a favore del mantenimento del sistema presidenziale (Nohlen, Solari, Fernandez, ecc.).

Juan Linz, forse il più severo fra i critici del presidenzialismo, nell'opera *La quiebra de las democracias* ha svolto uno studio sul rapporto tra le strutture istituzionali della forma di governo e la stabilità democratica. L'analisi dello studioso si è sviluppata intorno alla domanda se il presidenzialismo influisse sull'instabilità politica e democratica dei paesi dell'America Latina. La risposta è, a suo avviso, positiva nel senso che la forma di governo è rigida, con un gioco elettorale a somma zero e fortemente *unipersonale*. Per l'autore il presidenzialismo è più propenso all'instabilità politica e la sua proposta è a favore del parlamentarismo; questa posizione ha dato inizio ad un lungo dibattito nel quale si sono confrontate proposte di cambiamenti del sistema. (v. Linz, *La quiebra de las democracias*, ed. Alianza, Madrid, 1985).

Altresì, Shugart e Carey hanno operato un'analisi più sistematica dei poteri dei presidenti, sostenendo che le argomentazioni contro il presidenzialismo sono state espresse spesso ad un livello generale, come se il presidenzialismo come forma di governo fosse destinato di per sé al fallimento, mentre la forma di governo parlamentare disponesse di meccanismi di regolazione dei

Tuttavia, le nuove Costituzioni hanno mantenuto in sostanza la forma di governo presidenziale e nonostante fosse stato forte il desiderio di limitare il ruolo del Presidente gli riconoscono un ruolo preferenziale con tendenza al suo rafforzamento¹⁵.

Tra tutte le funzioni assegnate al Presidente della Repubblica il potere di co-legislazione diviene la caratteristica fondamentale della forma di governo presidenziale dei paesi sudamericani¹⁶. In questo senso buona parte della dottrina condivide l'idea che la facoltà legislativa attribuita al Presidente costituisca la più importante fonte di differenziazione del presidenzialismo latinoamericano¹⁷.

La preferenza per l'esecutivo *forte* è stata, altresì, temperata dal riconoscimento di compiti di rilievo all'Assemblea rappresentativa e dalla scelta di soluzioni organizzative e funzionali tipiche della forma di governo parlamentare¹⁸. Così alla struttura monista dell'esecutivo si è affiancato l'organo collegiale del Consiglio dei ministri con un suo presidente e ai ministri viene data facoltà di prendere parte alle sedute parlamentari; inoltre si sono introdotti gradualmente altri istituti come il voto di fiducia nei confronti dei ministri, l'interpellanza parlamentare e il voto di censura al gabinetto e l'istituto dello scioglimento¹⁹.

conflitti che normalmente lo proteggerebbero dal crollo. (v. M. Shugart e S., Carey, John M., *Presidenti e assemblee disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Il Mulino, Bologna, 1995). V. per maggiore approfondimento, Linz, J.J. e Valenzuela, A., *Il fallimento del presidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1995; D. Nohlen e M. Fernández, *Presidencialismo vs Parlamentarismo en America Latina. Contribuciones a un debate conceptual y comparativo*, Nueva Sociedad, Caracas 1991; D. Nohlen e M. Fernandez, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en America Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1998; S. Mainwaring, *Presidentialism, multiparty systems and democracy. The difficult combination*, in *Comparative Political Studies*, n.26 (2), 1993; A. Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Ed. Ariel, Ciencia política, Barcelona, 1987. Lijphart, A., *Parliamentary versus presidential governments*, Oxford, OUP, Stati Uniti, 1992; K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Spagna, 1979; G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo Cultural economica, Mexico, 1994, traduzione italiana *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, 4ta. Ed., 2000.

¹⁵ Secondo Linz l'instabilità di molti governi parlamentari, soggetti a frequenti crisi, specialmente nelle democrazie europee multipartitiche, ha influenzato molto le decisioni sul cambiamento della forma di governo nei Paesi latinoamericani che hanno preferito riconfermare la scelta della forma di governo presidenziale. In J.J. Linz e A. Valenzuela, 1995, op. cit., p. 32.

¹⁶ Negretto asserisce che i decreti legislativi sono stati creati dai costituenti come strumenti di governabilità necessari per far fronte alle situazioni di crisi nelle quali i meccanismi di pesi e contrappesi operarono come ostacoli per l'adozione di rapidi cambi legislativi. (v. G. Negretto, *El constitucionalismo puesto a prueba: decretos legislativos y emergencia económica en America Latina*, in *Revista Isonomía*, n. 14, aprile 2001, p. 80).

¹⁷ Così Mainwaring e Shugart ritengono che proprio il potere legislativo del Presidente della Repubblica sia la variabile che definisce le diverse tipologie del sistema presidenziale dell'America Latina e sostengono che in molti sistemi latinoamericani l'emanazione di decreti giochi un ruolo importante nel processo legislativo (v. S. Mainwaring e M.S. Shugart, op. cit. pp. 188 e ss.).

¹⁸ Per alcuni studiosi l'incorporazione di istituti propri del sistema parlamentare risponde soprattutto al proposito di contenere il rafforzamento dell'Esecutivo e rinnovare e razionalizzare il sistema presidenziale. Per altri, invece, la presenza di meccanismi della forma di governo parlamentare rappresenta un'evidente rottura del principio della separazione dei poteri. Su questa linea Shigar e Carey sostengono che sia la censura che l'interpellanza dei ministri del gabinetto da parte dell'assemblea - ed in particolar modo lo scioglimento dell'assemblea da parte del Presidente - sono meccanismi che violano significativamente il principio della separazione dei poteri. Il Presidente è designato in base ad un'elezione popolare ed ha una legittimazione parallela a quella del Parlamento da ciò deriva l'impossibilità di un voto di censura da parte del Congresso e lo scioglimento di quest'ultimo da parte del Presidente. (v. M. Shugart e J. Carey, *op. cit.*, pp 176 ss.).

¹⁹ La clausola dello scioglimento era stata considerata, come nei sistemi parlamentari, uno strumento istituzionale per risolvere il problema dell'immobilismo congressuale. Questa possibilità cambia a seconda che i gabinetti siano responsabili nei confronti del Presidente e del Parlamento o siano gabinetti presidenziali. Nel primo caso, spesso lo scioglimento è concesso solo dopo la censura dei ministri. Nel caso di gabinetti presidenziali, il Presidente rimane capo del governo, anche se un Congresso ostile venga rieletto dopo lo scioglimento. In questo modo la situazione di stallo non viene superata, anzi può perdurare o radicarsi.

Infine, la dottrina ha osservato che la stabilità delle istituzioni costituzionali si possa spiegare in base ad alcuni fondamentali elementi, uno dei quali è dato certamente dal sistema partitico. Ciò viene in evidenza nel sistema partitico peruviano che è stato caratterizzato dal pluripartitismo. L'eccessiva frammentazione partitica è stata vista come principale problema per la governabilità, poiché ha favorito la formazione di "governi divisi", in cui il partito del Presidente non riesce a raggiungere la maggioranza dei seggi in Congresso, impedendo la realizzazione del suo programma politico²⁰. Sarebbe stata questa incapacità dell'Esecutivo ad indurre i Presidenti a rinunciare al canale dell'iniziativa legislativa come strumento di attuazione dell'indirizzo politico, per ricorrere in maniera più intensiva all'emanazione di un numero elevato di decreti d'urgenza e di decreti delegati. La mancanza del sostegno del Congresso sarebbe, quindi, di incentivo per il Presidente della Repubblica ad utilizzare i suoi poteri straordinari²¹. Di qui, l'importanza dello studio del problema dei rapporti tra il Presidente e il Parlamento, e dei poteri legislativi attribuiti al Presidente della Repubblica, in quanto caratteristica essenziale nel percorso della forma di governo presidenziale dei paesi latinoamericani.

Partendo da queste premesse ci proponiamo analizzare la formazione e lo sviluppo della forma di governo presidenziale in Perù, alla luce delle principali trasformazioni intervenute nelle dinamiche costituzionali e politico-istituzionali.

Le nuove Costituzioni - in nome della stabilità istituzionale e della governabilità - hanno proceduto ad un rafforzamento della figura del Presidente della Repubblica, ampliandone le sue facoltà specialmente nell'ambito legislativo. Di converso, allo scopo di bilanciare i poteri presidenziali, hanno introdotto meccanismi propri della forma di governo parlamentare.

²⁰ Il *neoinstituzionalismo* (filone di studio di politica comparata che pone al centro della spiegazione degli esiti politici l'architettura delle istituzioni politiche, più di quelle sociali ed economiche o culturali), ad es. di Carey e Jones, afferma che la funzionalità del sistema presidenziale è influenzato dal sistema dei partiti, specialmente dalla quantità dei partiti, condizionando i rapporti tra Assemblea e Presidente. Altresì evidenzia che il sistema elettorale, cioè i metodi utilizzati per eleggere l'Assemblea e il Presidente (tipo di maggioranza, turno unico, doppio turno) sono fattori che influiscono sulla composizione dell'Assemblea parlamentare, cioè sulla formazione delle maggioranze parlamentari. (v. S. Shugart e J. Carey, *Presidenti e assemblee*, op. cit., pp. 35-48). Allo stesso modo Mainwaring e Shugart affermano che ciò che minaccia una democrazia stabile non è di per sé il presidenzialismo, ma la "combinazione di presidenzialismo e sistema pluripartitico frazionato". L'ipotesi di Mainwaring mostra che i presidenzialismi accompagnati da alti livelli di frammentazione e di polarizzazione politica erano più proclivi all'instabilità. Da un lato portano all'elezione di presidenti minoritari e dall'altro favoriscono uno stile politico contrario alla collaborazione istituzionale. D'altra parte egli difende con forza il sistema bipartitico in quanto con questo sistema il partito presidenziale ha maggiori probabilità di raggiungere la maggioranza all'interno dell'Assemblea, situazione favorevole per la stabilità della democrazia (v. S. Mainwaring, e M.S. Shugart, *op. Cit.*, pp. 168 ss.).

²¹ Foweraker osserva che la situazione di stallo nei rapporti tra Esecutivo e Parlamento conduce al *decretismo* ed in forma più estesa al fenomeno della "democrazia delegata" v. J. Foweraker, *Institutional design, party systems ad governability. Differentiating the presidential regimes of Latin America*, in *British Journal of Political Science*, 1998, p. 656. Invece, Figueiredo e Limongi sostengono che la frammentazione partitica ed il fatto che il Presidente non possa contare su una solida maggioranza non impediscono che le iniziative dell'Esecutivo vengano approvate, grazie al ricorso da parte del Presidente al *potere di decreto* o decretazione (v. Figueiredo e Limongi, *Mundanca constitucional, desempenho do Legislativo e Consolidacao Institucional*, in *Rivista Brasileira de Ciencias Sociais* 29, 1995, p. 198). In ogni modo, avverte Sartori, il *decretismo* è una risposta disfunzionale a sistemi non funzionanti (v. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, op. cit. p. 179).

Nello sviluppo politico-istituzionale, gli stessi si sono differenziati per i meccanismi adottati al fine di fronteggiare il problema dell'impossibilità di mantenere un esecutivo sufficientemente stabile ed efficiente.

Partendo di queste premesse l'articolo analizzerà innanzitutto la questione del rafforzamento dei poteri presidenziali, per un lungo periodo causa ed effetto dell'ingovernabilità. Quindi si analizzerà in che modo il problema del rapporto Esecutivo-Parlamento, in mancanza dell'appoggio o meglio in presenza di una forte opposizione della maggioranza parlamentare al Presidente della Repubblica, abbia condizionato il processo di formazione di esecutivi forti e abbia incentivato il Presidente ad utilizzare i poteri straordinari a lui conferiti dalle Costituzioni.

1. La forma di governo presidenziale nelle Costituzioni del XIX secolo

Tra i paesi dell'America Latina, il Perù è il paese che ha avuto più testi Costituzionali. Nove nel XIX secolo (1823, 1826, 1828, 1834, 1836, 1839, 1856 e 1860) e quattro nel XX secolo (1920, 1936, 1980 e 1993).

Il periodo costituzionale del XIX secolo è stato caratterizzato dall'influenza di due posizioni contrapposte, quella liberale e quella conservatrice, che hanno condizionato il carattere dei testi costituzionali. I liberali rifiutavano categoricamente la monarchia, che per tre secoli aveva dominato questo territorio, ed erano contrari ad un Capo di Stato forte in quanto poteva creare le basi dell'autoritarismo. Per evitare tale pericolo, erano propensi al rafforzamento del Parlamento, limitando i poteri dell'Esecutivo e contenendo l'autorità del Presidente della Repubblica. Al contrario i conservatori sostenevano che, in un clima di disordine sociale e politico, era necessario concentrare il potere nell'Esecutivo, limitando l'autorità del Congresso. In questo modo le Costituzioni di tendenza liberale erano caratterizzate da Parlamenti forti, mentre quelle conservatrici dalla preponderanza dell'Esecutivo. Manuel Villaran, eminente costituzionalista peruviano, al riguardo afferma che *“De las varias constituciones, unas se inclinan en su centro de gravedad hacia el Poder Legislativo y otras hacia el Poder Ejecutivo. Cuando cae la obra constitucional en manos de hombres con principios liberales, procuran dar al Congreso la mayor autoridad posible y por un natural sentimiento de reacción, debilitan el Poder ejecutivo, cercenando la autoridad del Presidente de la República. En cambio, en otros momentos de nuestra vida constitucional, los autores de las reformas constitucionales son hombres que consideran como la primera necesidad conservar el orden y la paz, y así estiman necesario un Poder Ejecutivo fuerte, provisto de los medios constitucionales y legales necesarios para hacer sentir su autoridad por la necesidad de conservar el orden; y entonces se disminuye la autoridad del Congreso y su control sobre el Ejecutivo”*²².

Le Costituzioni furono approvate alternativamente secondo l'uno o l'altro orientamento: la Costituzione liberale del 1823 fu sostituita dalla Costituzione conservatrice del 1826 e quest'ultima dalle Costituzioni liberali del 1828 e 1834, che a loro volta furono sostituite dalle Costituzioni conservatrici del 1839 e del 1856. Tale contrapposizione fu superata con l'approvazione del testo Costituzionale del 1860, che realizzò un equilibrio fra le due posizioni.

²² Villaran, Manuel Vicente, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Lima 1998, p. 492.

La Costituzione del 1823, considerata la più genuina espressione del liberalismo, si caratterizzò soprattutto per il rafforzamento dell'organo Legislativo e l'indebolimento dell'Esecutivo²³. Il Parlamento era l'istituzione centrale in quanto era considerato l'unico organo depositario della sovranità nazionale. Era unicamerale, composto dalla sola Camera dei Deputati, i suoi membri erano eletti direttamente dal popolo per un periodo di quattro anni, rinnovabile per metà ogni due anni. Il sistema elettorale per l'elezione dei membri della Camera poggiava sul suffragio censitario a doppio grado, che garantiva, secondo i Costituenti, l'elezione dei rappresentanti più capaci.

Il Presidente e il Vicepresidente, invece, erano eletti dal Congresso tra i candidati designati dalle giunte provinciali, per un periodo di quattro anni. Il Presidente non aveva poteri di iniziativa né di veto. Come Capo dell'Amministrazione Generale della Repubblica, egli poteva nominare e revocare i Ministri e i rappresentanti diplomatici e come Capo delle Forze Armate, con il consenso della Camera dei Deputati, nominare i Capi dell'Esercito e della Marina e poteva anche dichiarare la guerra.

Tuttavia l'applicazione del disegno costituzionale del 1821 risultò condizionata dalla realtà politica e sociale del paese. Infatti, l'assenza di una classe dirigente solida, la mancanza di preparazione della popolazione ad affrontare la nuova realtà politica e soprattutto la lotta per il potere tra l'oligarchia terriera e l'oligarchia urbana generarono situazioni di conflitto e instabilità politica facendo sì che la Costituzione risultasse inefficace.

La Costituzione del 1826, poi chiamata 'Costituzione vitalizia', fu imposta da Simón Bolívar che, ispiratosi al modello dell'organizzazione consolare napoleonica, cercò di conciliare il modello monarchico e repubblicano stabilendo una forma di governo presidenziale vitalizio. Questi ideali ebbero vita breve e la Costituzione durò unicamente due mesi.

La Costituzione liberale del 1828 è considerata la base del costituzionalismo peruviano in quanto ha esercitato una notevole influenza su tutti i successivi testi costituzionali.

I Costituenti del '28, ispiratisi alle tesi di Montesquieu ed al modello nordamericano, strutturarono una forma di governo presidenziale fondata sul principio della separazione dei poteri con il meccanismo dei pesi e contrappesi (*checks and balances*). Accanto al Presidente, eletto direttamente dal popolo, si poneva un'Assemblea legislativa, eletta anch'essa dal corpo elettorale per un periodo di tempo determinato. I membri della Camera dei Deputati, infatti, erano eletti da appositi elettori provinciali, per un periodo di quattro anni, rinnovabili per metà ogni due anni. I membri del Senato, invece, in numero di tre per ogni provincia, erano eletti dalle Giunte provinciali per un periodo di sei anni, rinnovabili per un terzo dei membri ogni due anni. Infine, era prevista l'elezione diretta, a maggioranza assoluta, del Presidente della Repubblica, che rimaneva in carica per cinque anni. Qualora nessun candidato avesse raggiunto tale maggioranza, era il Congresso a scegliere il Presidente fra i tre candidati che avevano ottenuto il maggior numero di voti.

²³ Villaran affermava che "la Constitución de 1823 es del tipo del Poder Ejecutivo débil y que ensancha mas allá de lo razonable la autoridad del Poder Legislativo... Fue el Congreso del 1823 un congreso que ejerció la dictadura, que ejerció el sumun del poder público, declarando que la soberanía era ejercida por el. Era natural que estas líneas las tradujese en su constitución política. Ese mismo poder omnímodo que el Congreso había ejercido en su primera época de gobierno se tradujo en la Constitución, y dada la condición de subalterno en que había estado el Poder Ejecutivo, lo coloco en esa situación también para lo venidero". op. cit. p. 492.

Vi era poi la figura del Vice-presidente, eletto dal Congresso, con il solo compito di sostituire il Presidente, in forma temporanea, quando esso doveva assentarsi dal Paese, e in forma definitiva, in caso di dimissioni, di decesso o di messa in stato d'accusa.

Il testo costituzionale prevedeva la divisione orizzontale delle competenze fra il Potere Legislativo e quello Esecutivo. Il Presidente come Capo dello Stato era responsabile dell'unità nazionale e della stabilità dello Stato, e come Capo del governo era responsabile delle istituzioni di governo e dell'amministrazione del paese. Al Presidente erano riconosciuti diversi poteri, come il potere di nomina e revoca dei Ministri, che rendeva i Ministri responsabili esclusivamente di fronte al Presidente. Su proposta del Senato, invece, il Presidente nominava i Giudici della Corte Suprema e delle Corti Superiori e, su proposta delle Corti, nominava i Giudici e i dipendenti amministrativi. Infine, con l'approvazione dello stesso Senato, egli nominava i diplomatici, gli ufficiali dell'esercito e delle Forze Armate.

Inoltre, nel processo legislativo, la Costituzione riconosceva al Presidente il potere di iniziativa legislativa e, in forma esclusiva, in materia di bilancio. Aveva anche il potere di veto sospensivo che poteva essere superato solo con la maggioranza dei due terzi dei voti alla Camera dei Deputati e la maggioranza assoluta dei voti al Senato. Infine il testo costituzionale conferiva poteri straordinari al Presidente della Repubblica in caso di urgenza e disordine interno.

E' interessante altresì segnalare la creazione del Consiglio di Stato come ente consultivo del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda il Potere Legislativo, la Costituzione istituiva un bicameralismo paritario partecipando entrambe le Camere al procedimento di approvazione delle leggi. Tuttavia la Camera dei Deputati era l'unica ad avere iniziativa legislativa in materia di tasse e imposte.

Per quanto riguarda l'impeachment, la Costituzione stabiliva che spettava alla Camera dei Deputati la messa in stato d'accusa di qualsiasi pubblico funzionario e delle alte cariche dello Stato (Presidente, Vicepresidente, membri delle Camere, Ministri, Giudici della Corte Suprema), per i delitti di tradimento, attentati contro la pubblica sicurezza, violazione della Costituzione e in generale per qualunque delitto commesso nell'esercizio delle proprie funzioni; e al Senato invece spettava di emettere il giudizio con la maggioranza dei due terzi dei presenti.

Bisogna tener presente, per comprendere il funzionamento del sistema, che la Costituzione strutturava un decentramento che comportava diverse limitazioni del ruolo del Presidente, obbligandolo a ricercare la collaborazione dei Governatori delle giunte "*dipartimentali*" con le assemblee legislative statali, affinché il programma di governo trovasse un'attuazione armoniosa nell'ambito delle competenze proprie degli enti decentrati.

Questo complesso ed articolato gioco di poteri, che vedeva al centro l'organo presidenziale, durò fino al 1834 anno in cui, in osservanza della disposizione transitoria sull'aggiornamento e la modifica costituzionale, fu approvata una nuova Costituzione.

I Costituenti liberali del 1834 erano a favore di una limitazione dei poteri conferiti dalla Costituzione del 1828 al Presidente della Repubblica. Questo orientamento si tradusse, nel testo costituzionale approvato nel 1834, con la configurazione di una forma di governo presidenziale attenuata. In primo luogo furono soppresse la rielezione immediata del Presidente della Repubblica e la figura del Vicepresidente. Si modificò anche la procedura del veto

sospensivo da parte del Presidente, con il parere del Consiglio di Stato, superabile soltanto con la maggioranza dei due terzi dei voti ed esclusivamente in una delle due Camere. Infine, dal momento che il dispotismo militare condizionava l'andamento e la stabilità della vita politica, la Costituzione concesse più poteri al Congresso Nazionale per contenere gli abusi e gli eccessi delle forze militari. In questo modo la nomina dei Generali, Colonnelli e Capitani, divenne compito del Congresso e non più del Presidente della Repubblica. Furono inoltre soppresse le giunte “*dipartimentali*” e si proibì la confederazione dello Stato con un altro Stato.

La Costituzione del 1834 fu sospesa a causa dello scoppio della guerra civile, per la quale il nuovo Presidente Orbegoso, negli anni 1834 - 1839, esercitò il potere di governo con facoltà straordinarie a lui concesse dal Parlamento²⁴.

Dopo la guerra civile, si pensò che per superare i periodi di anarchia e di rivoluzione, che periodicamente avevano agitato tutto il paese, fosse necessaria la promulgazione di una nuova Costituzione che istituisse una forma di governo presidenziale rafforzata, con preminenza del Presidente della Repubblica. In questo clima la Costituzione del 1839 fu fortemente autoritaria e centrista, in quanto prevede il rafforzamento dell'Esecutivo.

Al Presidente erano riconosciuti alcuni poteri esclusivi, come il potere di nomina e di revoca dei Giudici delle Corti Superiore e della Corte Suprema, il potere di firmare e di ratificare i trattati con nazioni straniere con il consenso del Congresso e il potere di nominare gli ambasciatori con il consenso del Senato. Infine si prolungò il periodo di durata della carica presidenziale da quattro a sei anni.

Il Consiglio di Stato poi fu trasformato in un organo di controllo, formato da membri eletti dal Congresso, con il compito anche di conferire al Presidente facoltà straordinarie in caso di stato di emergenza o stato di guerra.

Si elevò anche a cinque il numero dei senatori per ogni *dipartimento* e si diminuì la loro durata in carica, facendo sì che le elezioni del Senato fossero contemporanee a quelle della Camera dei Deputati.

Va detto che questa Costituzione segnò un importante passo verso la democratizzazione, in quanto fu soppressa l'esclusione dal diritto di voto degli analfabeti ed il suffragio divenne universale (senza limitazioni di reddito, di professione o di capacità di “saper leggere o scrivere”).

Questa Costituzione ha avuto una durata di quindici anni (1839-1856), con un breve periodo di interruzione tra il 1841 e il 1842²⁵.

²⁴ Durante gli anni del Governo del Presidente Gamarra (1829-1833) erano nati alcuni movimenti sovversivi che avevano squilibrato il paese. Finito il mandato di Gamarra, la Giunta Nazionale non volle lasciarlo al potere e scelse Orbegoso come Presidente, che tuttavia non fu accettato dai militari che, con Generale Bermudez al comando, provocarono una guerra civile. Il Presidente Orbegoso riuscì a vincere ed a mantenere il comando del paese. Poco tempo dopo un'altra insurrezione militare, molto più forte, si diffuse in tutto il territorio peruviano. Il Presidente Orbegoso chiese aiuto al Presidente della Bolivia, istituendo la Confederazione Perù-Boliviana. Questa confederazione durò solo due anni, fino a quando nel 1839 venne ristabilita l'unità del Paese e Gamarra come Presidente convocò un Congresso in Huancayo per elaborare la nuova Costituzione del 1839.

Nel 1855 si istituì di nuovo una Convenzione Nazionale per l'elaborazione di un nuovo testo costituzionale. Questa Convenzione fu guidata da un gruppo di liberali che rappresentavano un pensiero e un'ideologia contrapposta al conservatorismo dell'epoca²⁶. Essi, con l'intento di porre fine all'autoritarismo del Potere Esecutivo, proponevano il rafforzamento del Parlamento, la creazione del Consiglio dei Ministri, il riconoscimento costituzionale del suffragio diretto e universale ed infine, convinti che la crisi politica fosse frutto del centralismo statale, proponevano il decentramento dell'amministrazione pubblica e il rafforzamento dei governi locali.

Le proposte della Convenzione Costituzionale furono recepite nel testo costituzionale approvato nel 1856. La Costituzione riconosceva maggiore importanza al Potere Legislativo, restringendo notevolmente i poteri del Presidente. In particolare si ridusse il periodo del mandato del Presidente a quattro anni e si proibì la sua rielezione immediata. Si sopresse il Consiglio di Stato, si creò l'istituto del Consiglio dei Ministri come entità autonoma nell'intento di limitare i poteri del Presidente (art. 93 Ce)²⁷. Si sopresse anche l'autorizzazione all'esercizio di facoltà straordinarie del Presidente.

Si deve anche ricordare che la Convenzione Costituente del 1855-56 fu la prima a dare impulso all'istituto parlamentare del voto di censura, non regolato però nella Costituzione, ma con una successiva Legge del 1862. Questa stabilì che il voto o mozione di censura serviva per disapprovare la condotta di un Ministro nell'esercizio delle sue funzioni, pur non comportando obbligatoriamente le dimissioni del Ministro censurato.

Inoltre, la Costituzione conferì importanti poteri al Legislativo, organo unicamerale, come il potere di nomina dei membri dell'Esercito e delle Forze Armate.

Si tenga presente infine che la Costituzione prevedeva alcune importanti novità per lo sviluppo democratico del paese come il suffragio diretto e universale per l'elezione del Presidente e dei membri del Congresso, l'abolizione della schiavitù e la soppressione dei tributi degli *indios*.

La Costituzione, così strutturata dalla Convenzione del '55, non corrispondeva però nella sua totalità alle aspirazioni e agli ideali del presidente Castilla, per cui, al momento del giuramento sul testo, egli dichiarò il suo disaccordo, ma la riconobbe unicamente per provare la sua fede nelle istituzioni. Le ostilità intorno al nuovo testo costituzionale condussero ad una forte contrapposizione tra liberali e conservatori, favorevoli gli uni e contrari invece gli altri. Tale

²⁵ Durante la guerra con la Bolivia (1841) il Presidente Gamarra morì in circostanze misteriose, a cui seguì una situazione di anarchia tra il 1841 e 1842 con il Governo, contemporaneamente, di diversi Presidenti.

²⁶ Il "liberalismo del '56" era un gruppo formato da uomini di avanguardia come Pedro e Jose Galvez, Manuel Toribio Ureta, Santiago Tavera, Ignacio Escudero, ecc. A differenza dei conservatori come Bartolome Herrera, che erano per la sovranità dell'intelligenza, i liberali sostenevano la sovranità del popolo, ed erano fautori delle idee progressiste come "la libertà è un fine e basta solo quella per realizzare una felice convivenza tra gli uomini". Cfr. Reul Ferrero, *El Liberalismo Peruano*, Grace, Peru, p. 33. Mc Evoy, Carmen, *La utopia republicana, Ideales y realidades en la formacion de la cultura politica peruana*. PUCP, 1997, pp. 23-30.

²⁷ Il Consiglio dei Ministri come organo collegiale è stato incorporato nella Costituzione su proposta di Jose Galvez "para dar armonia a los actos del Ministro y hacer efectiva su responsabilidad". Da allora l'istituto ha continuato ad essere previsto dalle Costituzioni del 1860, 1920, 1933, 1979 e 1993. Varie sono state le leggi che ne hanno regolato l'organizzazione e il funzionamento. La prima fu la legge del 4 dicembre del 1856.

contrapposizione degenerò in una crisi politica e sociale che sfociò nella rivoluzione d'Arequipa, la più funesta dell'epoca, e per questi motivi la Costituzione non entrò mai in vigore.

Superata la crisi politico-sociale nel corso della quale si ebbero vari Governi militari, con la Costituzione del 1860 si ristabilirono le istituzioni democratiche e l'integrità territoriale del paese. “*La Constitución reformada de 1860*, affermava il noto costituzionalista Pareja Paz Solda, *que fue la que rigió durante los primeros veinte años de este siglo fue útil a la República y prestó grandes servicios. Su larga vigencia de sesenta años, la más longeva de todas las constituciones que ha tenido la República, refleja su circunspección y sus aciertos*”²⁸. In questo modo, il Perú per quasi cinquant'anni ebbe una continuità costituzionale con governi che si susseguirono democraticamente fino al 1919.

I legislatori Costituenti del 1860, pur essendo tendenzialmente più condizionati dagli ideali conservatori, vollero dare alla Costituzione uno spirito conciliatore convinti che, per la stabilizzazione e lo sviluppo democratico, fosse necessaria un'organizzazione politica che assicurasse la pace pubblica e l'ordine dello Stato. A questo scopo proposero di dare al Potere Esecutivo ampie facoltà per l'esercizio delle sue funzioni, limitando il potere di controllo del Legislativo.

Come nelle precedenti Costituzioni il Presidente della Repubblica veniva eletto direttamente dal popolo a maggioranza assoluta dei voti, e, in mancanza di tale maggioranza, spettava al Congresso la sua elezione tra i due candidati più votati (art. 80-81 Ce). Il Presidente eletto restava in carica per un periodo di quattro anni e non poteva essere rieletto nel periodo seguente (art. 83 Ce). La Costituzione istituzionalizzò le figure di due Vice-presidenti, da eleggersi contemporaneamente al Presidente. Il primo Vice-presidente, in caso di morte del Presidente, doveva assumere la presidenza per il periodo restante, fino alla conclusione dell'incarico; il secondo Vice-presidente, invece, doveva assumere la carica presidenziale solo in mancanza del primo vicepresidente e per il tempo necessario ad una nuova convocazione di elezioni presidenziali.

La Costituzione mantenne e rafforzò l'istituto del Consiglio dei Ministri, introdotto dalla Costituzione del 1856, conferendo al Presidente il potere di nominare e revocare i Ministri con il consenso del Senato.

Con la legge del 1863 si disciplinò la controfirma ministeriale, quale requisito per la validità di alcuni atti del potere Esecutivo, come la sospensione delle garanzie costituzionali, la presentazione delle riforme costituzionali, la convocazione a sessioni straordinarie del Congresso, la ratifica dei trattati internazionali, l'approvazione del messaggio sullo stato della Nazione, la nomina dei rappresentanti diplomatici e dei prefetti e la richiesta da parte del Presidente della Repubblica del permesso di uscire dal territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'attività legislativa, il Presidente, oltre alla facoltà di promulgare le leggi, aveva il potere di iniziativa legislativa e di veto sospensivo, superabile dal Congresso con la maggioranza dei due terzi dei voti dei suoi

²⁸ Pareja-Paz Solda, Jose, *Derecho Constitucional Peruano*, ed. Libreria Studium, Peru, 1973, p. 139.

membri. Relativamente agli atti normativi dell'Esecutivo, la Costituzione esigeva che i decreti e le ordinanze fossero controfirmati dal Ministro interessato (art. 99Ce).

Quanto poi all'organo legislativo, la Costituzione recuperò la struttura bicamerale²⁹. I membri titolari e supplenti di ambedue le Camere erano eletti direttamente dal popolo per un periodo di sei anni, rinnovabili per un terzo ogni due anni. Il numero dei membri della Camera dei Deputati era in rapporto al numero della popolazione delle province: un deputato per ogni 30,000 abitanti (art. 46 Ce), invece il numero dei membri del Senato era in rapporto al numero di province di ogni *dipartimento*: i dipartimenti, composti da otto province, eleggevano quattro senatori; quelli che avevano meno di otto province ma più di cinque, eleggevano tre senatori; quelli che avevano meno di cinque province eleggevano due senatori. In questo modo sia i deputati che i senatori avevano una rappresentanza territoriale (art. 48 Ce)³⁰; erano previsti anche dei rappresentanti supplenti, che erano eletti contemporaneamente e con le stesse modalità dei rappresentanti titolari³¹.

Di particolare importanza alcuni istituti, previsti dalla Costituzione, riguardanti il rapporto tra il Legislativo e l'Esecutivo. La Costituzione del '60 creò, infatti, una Commissione Permanente, composta da sette senatori e otto deputati scelti da ogni Camera alla fine di ogni legislatura. Durante la chiusura delle sessioni essa aveva i compiti di vigilare sull'osservanza della Costituzione e delle leggi, di vigilare sugli atti del Presidente della Repubblica, come capo di Stato e di Governo e sugli atti dei suoi Ministri; aveva infine il compito di risolvere le questioni delle competenze tra la Corte Suprema e le Corti Superiori.

Sempre come forma di controllo del legislativo sull'Esecutivo la Costituzione introdusse il consenso obbligatorio del Senato per le nomine dei Ministri plenipotenziari, fatte dal Presidente della Repubblica. La Costituzione regolamentò anche l'istituto dell'interpellanza nei confronti dei Ministri, stabilendo l'obbligo dei Ministri o del ministro di presentarsi avanti il Congresso e di rispondere alle interpellanze. Inoltre, essa limitò la possibilità per il Presidente della Repubblica di fare ricorso ai poteri straordinari in caso di stato di necessità e di emergenza, dal momento che essi implicavano la sospensione delle garanzie costituzionali individuali: per l'esercizio di tali poteri si richiedeva l'autorizzazione del Congresso. Infine il Presidente della Repubblica non poteva essere messo in stato d'accusa durante lo svolgimento delle sue funzioni, eccetto che per tradimento o impedimento o sospensione delle funzioni del Legislativo.

Questa Costituzione venne momentaneamente messa da parte nel 1867 quando le forze liberali, tornate al potere, elaborarono una nuova Costituzione recuperando principi ed istituti della Costituzione del 1856. Il testo costituzionale

²⁹ Il bicameralismo fu approvato con 84 voti contro i 6 a favore dell'unicameralismo.

³⁰ La legge del 9 febbraio del 1863, in base ai censimenti fatti dall'Esecutivo, ha stabilito il numero di deputati a 161, eletti dalle ottanta province. Le leggi posteriori crearono nuove circoscrizioni, molte volte per dare la possibilità a determinati cittadini di essere eletti. Nel 1919, dopo il colpo di Stato, le province erano 112 e i deputati 130.

³¹ La legge del 1863 in osservanza all'articolo 46 della Costituzione fissa a quattro il numero di deputati per la provincia di Lima e di Jauja, tre per la provincia di Chota, due per altre tredici province e uno per tutte le altre province.

reintrodusse il Legislativo unicamerale composto da rappresentanti eletti da ogni provincia³², per un periodo di quattro anni, rinnovabile, ogni due anni, per metà dei suoi membri.

Inoltre il Presidente della Repubblica era eletto direttamente dal popolo per un periodo di cinque anni e rieleggibile dopo un intervallo di cinque anni. Al Presidente spettava l'iniziativa di legge, il veto sospensivo sui progetti di legge approvati dal Congresso, superabile con il voto a maggioranza assoluta, il potere di nomina dei generali e degli alti funzionari delle Forze Armate, con l'approvazione del Congresso.

Un'importante caratteristica di questa Costituzione liberale fu quella di vietare al Presidente della Repubblica, in caso di guerra o stato di necessità all'interno del paese, l'esercizio di poteri straordinari ed il potere di emanare "*leggi marziali preventive*" con la sospensione delle garanzie costituzionali individuali; tale potere venne conferito al Congresso subordinando però l'emanazione delle "*leggi preventive*", alla necessità di salvare la nazione ed entro limiti posti dalla Costituzione.

Quanto ai Ministri, il testo costituzionale stabiliva l'incompatibilità tra gli incarichi ministeriali e la funzione parlamentare. Inoltre si conferiva ai Ministri la facoltà di iniziativa legislativa e la possibilità di partecipare ai dibattiti parlamentari ed infine si stabiliva il dovere dei Ministri di rispondere alle interpellanze che fossero state formulate. Le interpellanze potevano concludersi con una mozione di censura, che obbligava il Ministro a lasciare l'incarico.

Riguardo all'organizzazione del territorio dello Stato la Costituzione ristabilì le Giunte Dipartimentali soppresse dalla Costituzione del 1860. Queste Giunte, formate da deputati scelti con elezione diretta, erano autonome e dovevano lavorare unicamente per gli interessi del Dipartimento e delle province.

Un'altra particolarità di questa Costituzione fu il conferimento del potere di nomina dei magistrati al Congresso della Repubblica anziché al Presidente della Repubblica.

Tuttavia la Costituzione del 1867 durò solo un anno, dopo la quale venne reintrodotta quella del 1860. In totale furono nove le Costituzioni del XIX secolo, ma solo tre furono quelle di maggiore durata: quella del 1828, riformata nel 1834, la Costituzione del 1839, che durò diciassette anni e quella del 1860 con più di cinquanta anni di vita. Si aggiunga che si tratta di testi costituzionali tutti elaborati avendo come modello la Costituzione del 1828.

2. La dinamica politico-istituzionale e sua influenza sul rapporto Esecutivo-Legislativo

Il rapporto tra il Presidente e il legislativo è stato molto conflittuale a causa della instabilità e discontinuità delle maggioranze parlamentare. All'interno delle stesse maggioranze esistevano diverse correnti che ne mutavano la composizione con molta facilità secondo gli interessi prevalenti, in particolare quelli espressi dalla classe oligarchica. Neppure il conflitto tra conservatori e liberali aveva un carattere permanente; durante il primo Congresso Costituente

³² Uno per ogni provincia e se la popolazione era maggiore i 15,000 abitanti, ne eleggeva un secondo.

esistevano liberali, liberali riva-agueriani, liberali bolivariani, ecc.; esistevano antagonismi intransigenti come quello tra *centralisti* e *federalisti* (1827-1828), o tra difensori e nemici di un “*caudillo*” nella Convenzione Nazionale del 1833-34, campo di battaglia tra i sostenitori di Orbegoso ed i nemici di questo; durante la prima amministrazione di Castilla (1845-51), invece, le Camere si divisero schierandosi a favore del Consiglio di Stato o a favore di alcuni Ministri³³.

Anche dopo l'approvazione della Costituzione del 1860 e della prima legge elettorale del 1861, il difficile rapporto tra Esecutivo e Legislativo non era cambiato a causa della composizione molto variabile della rappresentanza parlamentare, basata sul particolarismo locale e sugli interessi di gruppi. Il Parlamento, infatti, era costituito, prima di tutto, da una rappresentanza variegata dell'élite politica provinciale, non raggruppata in partiti nazionali o organizzazioni politiche stabili, ma fluttuante piuttosto intorno a interessi particolaristici. Neppure la formazione dei registri elettorali, regolata dalla legge del '61, aveva evitato la volatilità della rappresentanza. Anzi le apposite giunte elettorali, composte da funzionari municipali, politici e Giudici delle località, alle quali era stata affidata la creazione dei registri elettorali, avevano la tendenza a favorire ed a garantire la rappresentanza di determinati gruppi locali e provinciali³⁴.

Tali situazioni, unite ad alcuni meccanismi costituzionali - come la possibilità che avevano i parlamentari di presentare le loro dimissioni dalla funzione di deputato o senatore³⁵ e il rinnovamento della Camera dei Deputati per due terzi dei suoi membri ad intervalli di due anni - sono state viste come cause primarie dell'instabilità politica poiché favorivano l'elezione di “Presidenti deboli” che non avevano di fatto l'appoggio parlamentare per la realizzazione della politica dei governi, come successe con le presidenze di Diez Canseco, Pezet e Balta³⁶.

Negli anni '70 del XIX secolo il rapporto Esecutivo - Parlamento fu sostanzialmente modificato dalla nascita dei primi partiti di massa. Nell'aprile del 1871, infatti, Manuel Pardo era stato designato come candidato alla Presidenza della Repubblica da un nuovo movimento politico denominato “*Sociedad Independiente electoral*”, da cui poi nascerà il primo partito politico peruviano: il Partito Civile. Il nuovo movimento era composto da un gruppo eterogeneo nel quale convergevano ricchi proprietari terrieri insieme ad un'importante classe media formata da commercianti, intellettuali, professionisti, studenti universitari, ecc. Per la prima volta si costituiva un gruppo politico organico e nazionale³⁷. Pardo, eletto Presidente della Repubblica, ebbe l'appoggio non solo delle province, ma, in ragione dei suoi progetti nazionali, anche dei circoli parlamentari e delle associazioni pubbliche e sociali. Ciò gli dette un consistente appoggio

³³ Basadre, Jorge, *Elecciones y centralismo en el Perú*, Centro de investigaciones de la Universidad del Pacifico, Lima, Perú 1980, p.35.

³⁴ Jorge Basadre, *Elecciones y centralismo en el Perú*, op. Cit. P. 31.

³⁵ I quali erano sostituiti dai deputati o senatori c.d. “*sustitutos*”, eletti appositamente e congiuntamente ai titolari.

³⁶ Durante la presidenza di Pezet il Congresso era costituito dalle due fazioni politicamente opposte, cioè dal partito conservatore, il cui leader Jose Rufino Echenique era il Presidente della Camera dei Deputati, e dal partito liberale, il cui leader Ramon Castilla era il Presidente del Senato. Il partito di Echenique era opposto a quello del Presidente Pezet per cui la Camera dei Deputati era apertamente contraria all'Esecutivo; opposizione che rendeva molto difficile l'andamento del governo. In soli due anni furono votate undici *acusaciones constitucionales* che portarono al crollo del governo.

³⁷ Mc Evoy, Carmen, op. Cit. Pp. 57-58.

parlamentare, soprattutto nella Camera dei Deputati. Anche se inizialmente il Congresso fu impegnato a votare le accuse costituzionali ai Ministri del precedente Presidente Balta, Pardo riuscì a sviluppare una politica di integrazione proprio grazie all'appoggio della Camera dei Deputati ed organizzò una riforma dell'istruzione considerata fondamentale per lo sviluppo politico della nazione.

Contemporaneamente al Partito Civile furono costituiti altri due partiti: il Partito Democratico, fondato da Nicolás de Piérola, e il Partito Costituzionale, fondato da Andrés Avelino Cáceres, entrambi si alternarono al potere fino al 1899.

Nel 1877 si tennero le elezioni per il rinnovo dei due terzi dei rappresentanti del Congresso. Il Partito Civile, che era in opposizione al Presidente eletto l'anno precedente, vinse le elezioni parlamentari e diventò la forza partitica più importante nella Camera dei Deputati con 54 deputati eletti, che rappresentavano il 50% dei seggi. Per la prima volta la Camera dei Deputati era chiaramente schierata contro l'Esecutivo. Questo risultato non fu accettato dalle forze che sostenevano il Presidente, le quali organizzarono disordini e contestazione fino al punto di promuovere un referendum per eliminare il Potere Legislativo. Tale proposta fu subito fermata con una legge draconiana del 29 ottobre del 1878, in base alla quale i cittadini che mettevano in pericolo direttamente o indirettamente l'ordine costituzionale, soprattutto ricusando l'autorità del Parlamento, potevano essere denunciati per reato di ribellione³⁸.

Durante la successiva egemonia del Partito Civile nell'Esecutivo³⁹, la popolazione civile promosse le c.d. "*jornadas cívicas*" per protesta contro le manipolazioni elettorali operate dalle Giunte Elettorali a favore del "civilismo", reiterate nel 1901, 1908, 1909 e 1911. In questo contesto, nel 1912, la pressione sociale costrinse il Congresso alla nomina, fatta senza un confronto elettorale, di Billinghursts come Presidente della Repubblica. Ciò fu dovuto al concorso di fattori sociologici e politici, tra i più importanti dei quali certamente vi fu la nascita di nuove formazioni politiche popolari di artigiani e industriali costituite in reazione all'anarchismo.

Fin dall'inizio del suo governo Billinghursts volle introdurre un nuovo sistema elettorale e propose al Congresso l'approvazione di una nuova legge elettorale (Legge n. 1777 del 26 dicembre del 1912). Questa stabiliva che le giunte elettorali dovevano essere istituite secondo un procedimento democratico, che prevedeva l'elezione dei membri attraverso un sistema censitario. Per il controllo della legalità e legittimità delle elezioni si prevedevano tre *instancias*: le Giunte di scrutinio (per le omissioni o procedure incorrette), i Giudici ordinari (per i delitti, apposite mancanze o errori particolari che generavano frode elettorale) e la Corte Suprema (per la nullità totale delle elezioni)⁴⁰.

³⁸ Ulloa Cisneros, Alberto, *El proceso electoral de Lima de 1917*. Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1917, pp. 9-11.

³⁹ Dal 1899 fino al 1919 il Partito Civil ha avuto la egemonia dell'Esecutivo con le presidenze di Eduardo López de Romana (1899-1903), alla quale si susseguirono la presidenza di Jose Pardo (in due periodi 1904-1908 e 1915-1919), la presidenza di Leguía (1908-1912), Guillermo Billinghursts (1912-1914).

⁴⁰ La Corte Suprema, che all'inizio si era rifiutata di assumere la responsabilità sui processi elettorali, revisionò quarantasei procedimenti: tredici relativi a senatori e trentasei relativi a deputati annullando così sedici elezioni di deputati e sei di senatori. Essa giudicò più severamente diversi cittadini riconosciuti colpevoli di reati contro la libertà e la correttezza del suffragio. Numerosi furono anche i processi per invalidità e frode elettorale e ciò contribuì alla realizzazione di elezioni più giuste.

Al contrario, l'opposizione nel Congresso portò avanti una politica ostruzionista per impedire il normale proseguimento del governo di Billinghurst; essa rifiutava di dare seguito alla convocazione straordinaria delle assemblee richiesta dal Presidente della Repubblica, ritardava l'approvazione della legge di bilancio, ecc. In tale situazione, Billinghurst in un solo anno nominò cinque gabinetti ministeriali. Il conflitto istituzionale, cresciuto nell'anno 1913, degenerò in una paralisi di governo ed una cospirazione della maggioranza parlamentare, appoggiata e sostenuta dall'Esercito che venne chiamato ad intervenire dagli stessi deputati:

“... La politización del Ejército (iniciada el 4 de febrero de 1914 con el motín de la guarnición de Lima que llevó al breve gobierno de Benavides hasta 1915) no tuvo como origen una voluntad de poder de los hombres uniformados. Se derivó de la aparición en actitud suplicatoria de los políticos en los cuarteles. El ejemplo fue seguido el 4 de julio del 1919 al servicio de Leguía, para luego abrir una etapa histórica en 1930 cuando los jefes y oficiales asumieron directamente funciones públicas no relacionadas, por cierto, con la defensa nacional y ajenas a la enseñanza castrense impartida en Chorrillos”⁴¹.

Nel periodo del governo provvisorio di Oscar Benavides (1914-1915) venne approvata la legge n. 2108 del 23 d'agosto 1915, (ispirata alla legge argentina di Saenz Pena del 1912), nella quale si regolava l'utilizzo del *registro* militare per favorire lo svolgimento di elezioni corrette, libere da intromissioni di gruppi e di interessi oligarchici. Questa legge ebbe conseguenze importanti sulla composizione del Congresso e sull'organizzazione dei partiti politici.

La partecipazione politica delle classi popolari dei settori medi urbani, che erano state chiamate a partecipare negli anni '20 da José Carlos Mariátegui e Víctor Raúl Haya de la Torre, si sviluppò e integrò rapidamente con la formazione dei partiti politici di massa e di ideologia popolare⁴². Il pensiero e l'azione politica sviluppata da entrambi i leader furono espressioni della trasformazione che viveva il Perù, nella quale si dava inizio ad una più diretta rappresentanza politica degli operai, dei contadini e della classe media.

Questo processo di democratizzazione fu sostanzialmente sospeso con l'arrivo al potere del Presidente Leguía, che comportò l'eliminazione definitiva dei partiti tradizionali: il Partito Civile, il Partito Democratico ed il Partito Costituzionale, e allo stesso tempo la rottura dell'incipiente sistema partitico con l'esclusione dalla vita politica del

⁴¹ Basadre, Jorege, op. cit. p. 74.

⁴² José Carlos Mariátegui e Víctor Raúl Haya de la Torre rappresentano l'espressione più moderna del processo politico peruviano in qualche modo incarnano gli inizi del pensiero socialista e nazionalista nel Perù. Evidentemente le tradizioni socialiste di Mariátegui e la socialdemocrazia di Haya in buona parte sono il risultato della combinazione delle influenze francese e tedesca. Mariátegui ha come modello il metodo di interpretazione storica della realtà, ma allo stesso tempo lo considera come una prassi che deve servire per la trasformazione delle masse proletarie. Il carattere universale ed operaio del marxismo viene corretto da Mariátegui con un pensiero politico più o meno nazionale e contadino, volto alla protezione di una comunità indigena compatta visto la loro presenza maggioritaria nel territorio peruviano. Invece Haya de la Torre, che stando in esilio in Messico fonda l'Alleanza Popolare Rivoluzionaria Americana (APRA), persegue come principi la lotta contro l'imperialismo nord americano, l'unità politica dell'America Latina, la nazionalizzazione delle terre e dell'industria. Al fine di un'azione concreta contro l'imperialismo, riteneva fosse necessario coordinare gli sforzi di tutti i settori vittime del dominio capitalistico.

Partito Comunista e del Partito Aprista Peruviano. Il proposito era di consolidare un sistema uni-partitico ed autoritario.

3. La forma di governo nella Costituzione del 1920

I Costituenti del '20 furono impegnati a mantenere la forma di governo presidenziale pur con importanti modifiche, volte soprattutto a limitare i poteri del Presidente della Repubblica. A tale scopo lo sforzo si concentrò, come è osservato in dottrina, sulla ricerca di meccanismi che assicurassero una solida e consistente maggioranza parlamentare d'appoggio al Presidente della Repubblica *“cuando un hombre nuevo llega al poder es necesario que todo el país represente en ese momento la ideología del hombre que ha elegido y por consiguiente es necesario que los hombres de esa ideología vayan a las curules del parlamento. Es la única manera de alcanzar armonía entre el Jefe del Poder Ejecutivo y los hombre del Poder Legislativo”*⁴³. Ciò nell'intento di evitare gli inconvenienti nati dalla mancanza di maggioranze parlamentari, causa delle difficoltà di portare avanti il programma politico come era successo al Presidente Guillermo Billinghurst (1912-1914)⁴⁴.

Con il proposito di assicurare la maggioranza parlamentare, la Carta costituzionale, approvata nel 1920, adottò diversi meccanismi: Il rinnovo di tutti i membri del Congresso, in luogo del rinnovamento per terzi, contestualmente all'elezione del Presidente della Repubblica; un numero determinato di senatori e deputati (35 Senatori e 110 deputati) con la cancellazione dell'elezione di Senatori e Deputati supplenti.

Inoltre, per evitare la possibilità che il Presidente della Repubblica, in qualità di capo dell'Esecutivo, potesse offrire incarichi ai parlamentari con il proposito di ottenerne l'appoggio su una determinata questione, la Costituzione stabilì l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e qualsiasi altra funzione pubblica, carica amministrativa o qualunque altra attività contratta con lo Stato.

Per quanto riguarda i poteri del Congresso nei confronti del Presidente della Repubblica, la Costituzione stabiliva alcuni meccanismi di controllo a favore del primo, quali: 1) il potere di interpellanza, che aveva come oggetto la condotta dell'Esecutivo su questioni di interesse generale, e che poteva sfociare nella mozione di censura (art. 133 Ce.); 2) il potere di interrogazione ai Ministri sulle direttive politiche del Presidente della Repubblica; 3) l'istituzione di commissioni di investigazione e di controllo sull'operato dell'Esecutivo.

I più importanti poteri del Congresso nei confronti del Presidente erano l'esclusiva competenza a stabilire tasse ed imposte, il potere di votare la spesa pubblica e quindi d'accordare crediti e finanziamenti. In tal modo il Congresso poteva intervenire in tutti i casi nei quali il Presidente avesse necessità di speciali concessioni finanziarie.

⁴³ Alayza y Paz Soldan, Toribio, *Derecho Constitucional General y del Perú*, Lima, 1928, p.10.

⁴⁴ Durante la presidenza di Billinghurst (1912-1914) il rapporto governo-parlamento era molto difficile e ciò preparò l'ambiente per un colpo di Stato, che fu appoggiato dallo stesso Congresso. Il colpo di Stato fu fatto da Oscar Benavides il 4 febbraio del 1914.

Riguardo all'organizzazione dei lavori delle Camere, le sessioni ordinarie, che avevano una durata da 90 ai 120 giorni, potevano essere prorogate solo nel caso che l'assemblea ordinaria dovesse approvare la legge di bilancio. Inoltre, solo l'Esecutivo aveva la facoltà di convocare una sessione straordinaria del Congresso per discutere materie indicate dall'Esecutivo medesimo.

Per quanto riguarda l'organizzazione del Potere Giudiziario è da notare che i membri della Corte Suprema erano eletti dal Congresso tra i dieci Giudici scelti dall'Esecutivo.

La Costituzione prevedeva anche il Consiglio di Stato, formato da sette membri, con gli stessi requisiti dei membri del Senato: esso esprimeva il proprio parere sul progetto di legge di bilancio della Repubblica, sui contratti, sui redditi e sui beni dello Stato, sui trattati internazionali e, quando il Presidente lo sollecitasse, dava a questo l'autorizzazione ad assumere il comando delle Forze Armate o ad assentarsi dal paese.

Inoltre dal momento che il decentramento era stata una bandiera di lotta politica con la quale le province, specialmente quelle del sud e dell'est del paese (Cusco, Puno, Arequipa, Loreto), volevano avere il diritto ad una certa autonomia nei confronti del potere centrale, la Costituzione, relativamente all'organizzazione territoriale dello Stato, accogliendo tali richiami, creò i Congressi Regionali divisi nelle regioni del nord, del centro e del sud. Tali Congressi dovevano essere composti da deputati eletti in ogni provincia contemporaneamente ai rappresentanti nazionali, ai quali veniva riconosciuta l'autonomia legislativa. Nonostante questo riconoscimento costituzionale, i congressi regionali non ebbero una vita effettiva, al punto che non riuscirono a stimolare la vita politica locale né a diminuire il lavoro del Parlamento Nazionale.

Infine si deve notare che nonostante la Costituzione avesse regolato una forma di governo presidenziale attenuato, dando maggiori poteri di controllo al Potere Legislativo, il governo del Presidente Leguia si rivelò forte, autoritario e personale.

4. La dinamica politica

Durante gli ultimi anni della presidenza di Leguia emerse una conflittualità interna generata, in primo luogo, dalle province che chiedevano una maggiore attenzione e partecipazione nel processo di sviluppo politico, democratico, sociale ed economico del paese. In alcune di esse, i ceti medi della società cercarono di egemonizzare la economia e la politica locale e a tal fine costituirono movimenti decentralisti che reclamavano autonomia regionale, così in Arequipa nacque il Partito Decentralista (1931) espressione politica delle classe medie⁴⁵.

⁴⁵ Il Partito Decentralista nasce con l'obiettivo di promuovere il decentramento, oltre allo sviluppo regionale. Il programma del partito conteneva riforme non solo di ordine locale ma anche nazionale, dando priorità alla ricostruzione nazionale. Esso proponeva una nuova demarcazione politica, in base alle caratteristiche economiche e sociale di ogni provincia.

Ariguando Víctor Andrés Belaunde, uno dei pensatori politici dell'epoca, sosteneva che la risposta al problema politico si trovava nel lasciare spazio alla partecipazione delle province “*para lograr la participación de las provincias se tiene que remplazar las fuerzas neofeudales de los grandes propietarios y sus clientelas, verdaderos caciques parlamentarios, por un parlamento representativo de células vigorosas y desarrolladas, capaces de enfrentarse en mejores condiciones con el poder central*”⁴⁶.

Contemporaneamente alla questione del decentramento, esplodeva la crisi economica internazionale degli anni '30 che, pure in Perú, ebbe un influsso negativo specialmente per la crisi delle esportazioni. La caduta dei prezzi delle materie prime sul mercato internazionale fece sì che l'esportazione si riducesse, originando il crollo delle industrie ed in modo particolare la riduzione dell'attività mineraria ed agraria. La disoccupazione era quasi all'80%, la pressione delle province era diventata ancora più forte e il disordine sociale si diffondeva a livello nazionale. In questo contesto Sánchez Cerro, appoggiato dai signori terrieri “*terratenentí*” del sud (Arequipa), diede vita a un movimento militare, denominato “Rivoluzione d'Agosto”, che ebbe come oggetto la destituzione di Leguía dalla Presidenza della Repubblica.

Il crollo della Presidenza Leguía segnò l'ingresso spontaneo delle masse urbane nello scenario politico e aprì la possibilità di concretizzare le aspirazioni di *decentramento* dei settori medi provinciali.

Nel 1931 la Giunta di Governo promulgò uno Statuto Elettorale, nel quale per la prima volta si stabilì il principio del voto segreto, il principio della rappresentanza delle minoranze e il potere di decisione dello *Jurado Nacional de Elecciones* (organo appositamente creato per il controllo del processo elettorale). Tale Statuto, alla vigilia delle elezioni celebrate nell'agosto del 1931, favorì la partecipazione delle nuove forze politiche nate nell'epoca.

Nonostante le nuove leggi, nell'elezione del Presidente, ancora una volta, il Perú assistette ad una drammatica lotta elettorale tra il *caudillo* popolare Sánchez Cerro, difensore dei principi tradizionali e nazionalisti, appoggiato dalla borghesia conservatrice e dal popolo contadino, e Víctor Raúl Haya de la Torre, capo del partito Aprista, appoggiato principalmente dalla classe media, dagli universitari, dai sindacati e dal mondo operaio. I risultati elettorali favorirono Sánchez Cerro con il 51% dei voti. L'Apra denunciò l'esistenza di frodi elettorali allo *Jurado Nacional de Elecciones*, ma non furono confermate. In queste condizioni l'Apra decise di sviluppare un'attività destinata a fare crollare il nuovo regime, determinando così un lungo periodo di crisi politica.

5. La forma di governo nella Costituzione del 1933

Nel 1931 fu eletto un nuovo Congresso Costituente incaricato sia delle funzioni legislative che dell'elaborazione di un nuovo testo Costituzionale. Per la prima volta il Congresso Costituente era composto da membri appartenenti ai diversi partiti ideologici di massa come il partito “*Aprista*” (il primo partito di massa che appare nella storia repubblicana peruviana avente un'ideologia marxista moderata e gli ideali “*indo-americanisti*” dell'epoca). La

⁴⁶ C. Pacheco Velez, “*Decentralismo y regionalismo en el pensamiento de Víctor Andrés Belaunde*”, en *Mercurio Peruano*, n.494-495, 1978, pp. 35 ss.

Commissione Costituente fu presieduta da Vicente Villarán, eminente costituzionalista peruviano, e composta da altri professori di diritto Costituzionale come Toribio Alayza Paz Soldán, Diomedes Arias Scheeiber, Víctor Andrés Belaunde, ecc.

I temi di maggiore discussione furono: il riconoscimento dei diritti sociali e delle garanzie individuali, la struttura del governo e il decentramento. Sul primo argomento importante influenza ebbero la Costituzione tedesca del 1919 e la Costituzione messicana del 1917. Sulla struttura di governo e sul decentramento il principale riferimento fu il progetto preparato dalla commissione presieduta da Manuel Vicente Villaran.

La Commissione Villaran proponeva, in effetti, un regime misto presidenziale-parlamentare tendente a diminuire i poteri dell'Esecutivo, specialmente quelli del Presidente della Repubblica. Secondo l'opinione di Garcia Belaunde, eminente costituzionalista peruviano, *“Al sistema della Costituzione del 1933... se llego, no solo por los vientos doctrinarios que por entonces agitaban el continente europeo, sino sobre todo por la obsesión de recortar, hasta donde fuera posible, las atribuciones del Presidente de la República, a fin de evitar que nuevamente surgiese un presidente como el derrocado (Leguía), que desde el poder se hizo reelegir varias veces, y que además trato al país como una heredad privada, en forma absoluta y arbitraria”*⁴⁷. In questo modo, la Costituzione approvata nel 1933 con il proposito di ridimensionare i poteri del Presidente della Repubblica prevedeva importanti istituti propri del parlamentarismo come il Consiglio di Ministri composto dal Primo Ministro (scelto dal Presidente tra le persone di sua fiducia) e dai Ministri nominati dal Presidente della Repubblica con il consenso del Primo Ministro.

Riguardo alle funzioni del Primo Ministro, la Costituzione stabiliva che, assunto l'incarico, questi dovesse presentarsi al Congresso per esporre la politica generale del governo. Si trattava tuttavia di un atto con valore formale in quanto il Parlamento non poteva votare la fiducia al governo.

Inoltre il testo costituzionale stabiliva che gli atti del Presidente compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, per la loro validità, dovevano essere controfirmati dai Ministri (art. 166 Ce). Appare evidente la mancanza di coerenza di questa disposizione se si considera che l'istituto della controfirma è predisposto per attribuire la responsabilità ad un Governo legato al Parlamento da un rapporto di fiducia.

Unica eccezione all'irresponsabilità del Presidente della Repubblica era la messa in stato d'accusa per *“...traicion a la patria, por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias, por haber disuelto el Congreso o impedido o dificultado su reunion o su funcionamiento, o la reunion o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones”* (art. 150). L'accusa doveva essere deliberata dalla Camera dei Deputati con la maggioranza dei due terzi: al Senato spettava il giudizio finale (articoli 121 e 122).

⁴⁷Garcia Belaunde, Domingo, *Funciones legislativas del ejecutivo moderno: el caso peruano*, in IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Madrid, 1988, p. 303.

Infine, i membri della Camera dei deputati potevano presentare ai Ministri interpellanze per esprimere le loro posizioni di disaccordo dalla gestione politica di tutto il gabinetto o del singolo ministro. L'interpellanza poteva sfociare in una mozione di censura, obbligando i Ministri a dimettersi dall'incarico (art. 169 al 163 Ce).

La Costituzione poi riconosceva al Presidente della Repubblica importanti poteri, specialmente in ambito legislativo. Essa stabiliva, da una parte, la possibilità del Presidente di chiedere ufficialmente al Congresso la presa in considerazione di determinate misure legislative al momento dell'apertura della sessione ordinaria, mediante il messaggio sullo stato della Nazione; con esso egli poteva raccomandare l'esame di provvedimenti necessari e convenienti per l'andamento della sua politica di governo (art. 110 inc. 14 Ce). Dall'altra, il testo costituzionale attribuiva al Presidente della Repubblica il potere di iniziativa legislativa (art. 124 Ce) e il potere di veto. Si deve tenere presente che inizialmente il testo Costituzionale non conteneva il potere di veto, potere che fu introdotto con la riforma costituzionale del 1939⁴⁸.

Inoltre la Costituzione cercò di moderare ampia gamma di poteri del Presidente attribuendo al Parlamento importanti poteri di controllo. Per la convocazione a sessione straordinaria, il Presidente doveva avere il consenso del Consiglio di Ministri; per esercitare le funzioni di Comandante in capo delle Forze militari egli doveva avere il consenso del Congresso della Repubblica; per concludere i Trattati internazionali il Presidente doveva avere l'approvazione del Congresso (art. 154 Ce). Quanto alla nomina e alla revoca dei membri della Corte Suprema i relativi poteri furono affidati unicamente al Congresso della Repubblica (art. 222) ed infine furono soppressi i poteri straordinari presidenziali in caso di necessità ed urgenza.

Riguardo all'organo Legislativo, la Costituzione adottò il bicameralismo, prevedendo un organo composto dalla Camera dei deputati di origine popolare e dal Senato a composizione corporativa (art. 89). Questa forma regolata dalla Costituzione risponde nella sua organizzazione, secondo il costituzionalista Víctor Andrés García Belaunde, "*a la realidad en las que existen intereses políticos al lado de intereses económicos y profesionales, facultando la cooperación de las instituciones en el Gobierno y permitiendo la estructuración de las fuerzas vivas, al mismo tiempo que contribuye a crear un ambiente de estabilidad y confianza*"⁴⁹.

A differenza della Costituzione degli Stati Uniti, nella quale sono previsti organi eletti in modo e con durata differente, la Costituzione peruviana del '33 conservò il rinnovamento totale dei membri del Parlamento, rinnovamento che

⁴⁸ La Commissione *dettaminatrice* dell'Assemblea Costituente del 1933 sosteneva che "no contiene el proyecto nintuna disposicion sobre el veto presidencial suspensivo, porque entendemos que conforme a los principios que inspiran la regulacion de las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo contenidos en el capitulo sobre "los Ministros de Estado", tienen estos oportunidad de intervenir en los debates parlamentarios y de exponer cual es el pesamiento del Poder ejecutivo sobre el proyecto que se discute. Si las Camaras, no obstante las observaciones que los Ministros formulan, dictan una ley despues de amplio debate, en las dos Camaras, el ejecutivo debe promulgarla y mandarla cumplir. Es pues dentro de este sistema innecesario e improcedente el Veto suspensivo del Jefe del Poder Ejecutivo". (Diario de Debates de la Constituyente de 1931. T. II, p. 2615). In questo modo la Costituzione eliminava il potere di veto presidenziale, strumento equilibrante tra i poteri tipico del presidenzialismo.

⁴⁹ Pareva Paz Solda, Jose, op. Cit. P. 177.

doveva essere contemporaneo all'elezione del Presidente della Repubblica. La contemporaneità delle elezioni presidenziali e parlamentari aveva lo scopo, secondo l'opinione di Manuel Vicente Vilarán, d'assicurare al Presidente della Repubblica una maggioranza congressuale, evitando in questo modo la forte tensione e l'instabilità del regime a causa della mancanza del supporto all'Esecutivo da parte della maggioranza nel Congresso, situazione che si era verificata quando i voti erano nettamente separati⁵⁰.

Il bicameralismo, stabilito dalla Costituzione del 1933, era decisamente paritario, cioè la Camera dei Deputati e il Senato avevano identica posizione e identici poteri. L'aspetto caratteristico di tale parità si manifestava nel procedimento d'approvazione di una legge, che doveva essere discussa ed approvata da una delle due Camere per poi essere trasmessa all'altra; quando il progetto veniva respinto dalla Camera *revisora*, la decisione finale passava al Congresso.

Nell'organizzazione dei lavori delle Camere hanno particolare importanza la costituzione delle Commissioni parlamentari incaricate di decidere sulla priorità dei vari progetti di legge e di dare un primo parere ai progetti, unicamente con carattere informativo.

Nel 1939 il Presidente Oscar Benavides indisse un referendum per introdurre diverse modifiche alla Costituzione, con il proposito di limitare alcune attribuzioni del legislativo e di rafforzare quelle del Presidente. La riforma proponeva di togliere al Congresso e di conferire unicamente all'iniziativa dell'Esecutivo la facoltà di stabilire le tasse e le imposte ed anche la facoltà di intervento in tutti i casi nei quali il Presidente avesse necessità di speciali concessioni finanziarie. Essa ristabiliva anche il potere di veto del Presidente della Repubblica sulle leggi votate dal Parlamento, potere che il Presidente esercitava mediante la richiesta di una nuova deliberazione; proponeva di istaurare la facoltà del legislativo di autorizzare l'Esecutivo all'adozione di misure necessarie quando il Parlamento era in aggiornamento ed infine incorporava la delega legislativa, prevedendo che il Legislativo delegasse all'Esecutivo la facoltà di dettare norme di necessità ed urgenza.

6. Il sistema politico e sua influenza sul rapporto Esecutivo-Legislativo

Nel 1945 dopo un lungo periodo in cui le libertà politiche erano state soppresse, l'elezione di Bustamante y Rivero fece sperare nella stabilizzazione e nel mantenimento della democrazia, aspettative che durarono poco, in quanto il Presidente due anni dopo rimase senza l'appoggio della maggioranza parlamentare. Nelle elezioni parlamentari del 1945, infatti, l'APRA (Alleanza Popolare Rivoluzionaria Americana), partito di opposizione che allora era il partito più organizzato e disciplinato, ottenne la maggioranza dei seggi in Parlamento. In principio l'Apra aveva appoggiato Bustamante y Rivero, ma, dopo due anni, esso fece un'opposizione forte nei confronti dell'Esecutivo, cercando di sottometerlo e vanificando tutti gli atti del Presidente. Il partito cercò anche di derogare alle riforme della Costituzione, sostenendo che tali modifiche non avevano avuto altro fine che quello di rafforzare le facoltà e le

⁵⁰ Villaran, Manuel Vicente, *Anteproyecto de la Constitución de 1933*, Camera dei Deputati, Perù, 1933, p 34.

attribuzioni dell'Esecutivo a detrimento del potere Legislativo. Vennero sopresi, quindi, il potere di veto del Presidente e la delega legislativa, potenziando il legislativo. Situazione che rafforzò l'atteggiamento ostile dell'opposizione parlamentare, originando la crisi politica della presidenza di Bustamante y Rivero (1945-1947) e quella di Belaunde Terry (1963-1968). Durante il periodo presidenziale di Belaunde Terry, la maggioranza parlamentare era in mano ad una forte opposizione costituita dalla coalizione del partito Aprista e il partito Odrista. L'Apra aveva il 41% di seggi in Parlamento, che con il 18% del partito Odrista arrivavano a costituire una maggioranza del 59% contro il 38% dell'Alleanza Accion Popular e Democrazia Cristiana che appoggiava il Presidente Belaunde. L'opposizione bloccò puntualmente le iniziative di riforma dell'Esecutivo.

La censura congressuale, introdotta nella Costituzione del 1933, fu l'arma utilizzata dall'opposizione per contrastare il governo. Dall'inizio della presidenza di Belaunde Terri, infatti, l'opposizione usò lo strumento della censura come forma di intransigenza politica contro l'Esecutivo, generando un'instabilità dell'intero sistema. Furono 70 i Ministri che in cinque anni della presidenza Belaunde vennero censurati e dovettero essere sostituiti⁵¹.

D'altronde la tendenza del Parlamento di bloccare le azioni del governo è stata in un certo senso limitata dalla pressione sociale. Un chiaro esempio si ha con l'approvazione della legge della riforma agraria il cui progetto era stato inviato dal Presidente Belaunde al Parlamento. Lo scopo della legge era di far diventare proprietari terrieri i contadini che fino ad allora erano semplici lavoratori servili, quasi schiavi dei grandi proprietari. Il problema con il quale si doveva confrontare tale progetto era la modifica della Costituzione, in quanto l'articolo 29 stabiliva l'invulnerabilità del diritto di proprietà e precisava che l'espropriazione poteva farsi solo con il pagamento del valore delle terre. Su questo aspetto l'interesse dell'Apra era di assicurare che tale riforma non fosse a sfavore delle aziende di canna di zucchero, dove il partito aveva la sua principale base elettorale. Sulla riforma si sviluppò in tutto il paese un vivo dibattito tra i grandi proprietari terrieri, le organizzazioni popolari e i partiti di governo. In questo contesto, anche se il Parlamento era stato costituito da una forte opposizione, grazie alla pressione sociale fu approvata la riforma costituzionale, avviando in questo modo la riforma agraria, rispondente al processo di rinnovamento sociale diffuso, in quel periodo, in altri paesi dell'America Latina.

Nel giugno del 1968 il Parlamento approvò la legge delega n. 17044 con la quale conferiva all'Esecutivo pieni poteri legislativi, per un periodo di sessanta giorni, per dettare misure necessarie per far fronte alla crisi economica e finanziaria di quegli anni. Furono promulgati 300 *Decreti Supremi* non solo in materia economica e finanziaria, come stabilito nella legge delega, ma anche su altre materie come nel campo civile, commerciale, doganale, ecc. Tutto un universo legislativo che ha avuto conseguenze positive, in quanto molti di questi decreti sono ancora in vigore.

⁵¹ Perù e Cile sono i due paesi dell'America Latina in cui la mozione di censura ha rappresentato un notevole contrasto al presidenzialismo della regione. Sia in Perù che in Cile (prima del 1925) i Presidenti sono rimasti i capi formali del governo, ma l'introduzione della disciplina della censura del gabinetto ha comportato che i ministri fossero sia direttamente censurabili dal Congresso per le loro azioni sia dipendenti dal congresso per la loro sopravvivenza.

Il periodo di crisi di quell'anno degenerò in un colpo di Stato comandato dal Generale Velasco Alvarado. Per alcuni studiosi la responsabilità della crisi ricade direttamente sulla figura del Presidente della Repubblica in quanto egli aveva portato avanti una negoziazione con *l'International Petroleum Company* senza l'appoggio del Parlamento, fatto che aveva sconvolto non solo il Parlamento, nel quale aveva perso l'appoggio di un importante gruppo del suo partito, ma anche la popolazione, originando così una crisi generale. Altri studiosi, invece, sostengono che l'indebolimento dei poteri del Presidente e il rafforzamento del Legislativo, insieme all'incapacità dell'Esecutivo di avere una solida maggioranza parlamentare o di mantenere un appoggio consistente in Parlamento, sono state le cause che hanno generato una situazione di blocchi di potere con la conseguente instabilità e ingovernabilità, causando il colpo di Stato militare⁵².

Per la prima volta non sono stati gli interessi *caudillista* o di classe a promuovere il colpo militare, ma si è trattato di un colpo di Stato istituzionale delle Forze Armate. Il proposito di Velasco Alvarado era di realizzare i progetti di riforma sociale che il precedente governo non era stato capace di fare. Iniziò così un lungo periodo di regime militare che terminò solo nel 1980.

7. La Costituzione del 1979: presidenzialismo attenuato o rafforzato?

Dopo dodici anni di governo militare, nel luglio del 1979 fu promulgata la nuova Costituzione che entrò in vigore nel 1980 con il nuovo Presidente democraticamente eletto, segnando l'inizio di un nuovo e complesso periodo costituzionale indirizzato prevalentemente all'istituzionalizzazione e al consolidamento della democrazia.

La nuova Costituzione frantumava tutti gli schemi costituzionali precedenti. Infatti, per la prima volta a livello costituzionale si riconoscevano, in modo più dettagliato, i diritti umani, si introducevano meccanismi procedurali per la difesa della persona e del sistema democratico come *l'habeas corpus*, *il recurso de amparo*, *l'acción Popular* e il controllo di costituzionalità. Si sono creati anche nuovi organi costituzionali con piena e totale autonomia come il Tribunale di Garanzia Costituzionale, il Consiglio Nazionale della Magistratura e il Pubblico Ministero.

Sulla forma di governo il dibattito dell'Assemblea Costituente si era concentrato soprattutto sulla ricerca di meccanismi che impedissero i blocchi di poteri. I Costituenti sostenevano che le crisi politiche degli anni precedenti, specialmente la crisi del 1968, erano state causate soprattutto dalla contrapposizione Esecutivo-Legislativo: quando l'Esecutivo contava sull'appoggio di un'importante maggioranza parlamentare, i Presidenti tendevano ad esercitare il loro potere in forma autoritaria, comportamento che veniva rafforzato anche per la mancanza di meccanismi di controllo dell'opposizione; invece, quando l'Esecutivo non era sostenuto dalla maggioranza parlamentare, si

⁵² Cfr. W.C. Suarez, *El poder ejecutivo en America Latina: su capacidad operativa bajo regimenes presidencialistas de gobierno*, in *Revista de Estudios Políticos*, n.29, 1982, pp. 109-144. F. Eguiguren Praeli, *Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú*, in AAVV. *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comision Andina de Juristas, Lima, 1993, pp 160-163; D. Garcia Belaunde, *Las funciones legislativas del ejecutivo moderno: el caso peruano*, in *Lecturas sobre temas constitucionales*, n.3, Comision Andina de Juristas, Lima, 1993, pp. 21-22.

verificavano frequenti scontri tra Esecutivo e Legislativo che spesso degeneravano in blocchi di potere, generando non solo crisi di governo ma anche di sistema, situazioni che puntualmente finivano con un colpo di Stato militare.

Per far fronte a tale situazione l'Assemblea Costituente vide la necessità, da una parte, di configurare una forma di governo presidenziale a carattere rafforzato investendo la figura del Presidente della Repubblica di poteri speciali e dall'altra, con il proposito di temperare l'eccessivo accentramento di poteri del Presidente ed allo scopo di evitare un'involuzione in senso autoritario, i Costituenti videro la necessità di rivolgersi al modello parlamentare europeo. Introdussero così alcuni dei suoi istituti, come tra l'altro le Costituzioni precedenti avevano già previsto, come il Consiglio di Ministri, la controfirma ministeriale, la responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento, ecc. Erano altresì previsti importanti forme di controllo parlamentare sull'Esecutivo: la censura da parte della Camera dei Deputati, già riconosciuta dalla Costituzione del 1933, e la sfiducia (art. 225 Ce.)⁵³. In questo modo, contrariamente ai propositi dei Costituenti di dover adottare postulati e principi lontani da ogni mimetismo dei modelli stranieri⁵⁴, ancora una volta la tradizione di ricorrere ad essi ebbe un ruolo fondamentale.

In questo senso la qualificazione della forma di governo introdotta dalla Costituzione appare di particolare complessità. Alcuni studiosi, mettendo in evidenza la preminenza del Presidente e l'esistenza di vari istituti propri del parlamentarismo, avvicinarono la forma di governo introdotta nella Costituzione del 1979 a quella della V Repubblica francese⁵⁵. Altri, invece, per la debole posizione del Consiglio dei Ministri di fronte all'autorità del Presidente della Repubblica e soprattutto per la mancanza del rapporto di fiducia, ritennero che fosse un modello difficilmente paragonabile a quello semipresidenziale e che si dovesse considerare piuttosto un presidenzialismo *ibrido*⁵⁶. Una posizione più sfumata preferisce parlare di "presidenzialismo attenuato" in quanto le decisioni più importanti spettavano in ultima istanza al Presidente, ma erano mitigate da controlli politici o dall'opinione pubblica e dai partiti⁵⁷.

⁵³ C. McClintonck, *Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú*, in AAVV. *Las crisis del Presidenzialismo*, t.2 il caso de Latinoamérica, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1998, pp. 283-293.; D. García Belaunce, *Forma de gobierno en la Constitución peruana*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 75, 1991, pp. 613 ss.

⁵⁴ Haya de la Torre, presidente dell'Assemblea Costituente, nel discorso di apertura affermava che "gran parte del fracaso de las anteriores constituciones se explica por la inadaptacion a la realidad nacional. El utopico extrajerismo de muchos legisladores y estadistas les hizo trasladar sin mayor examen, instituciones y sistemas que surgian de realidades espacio temporales muy diferentes a las nuestras" in Pelaez Bazan, Mario, *El Tribunal de Garantías Constitucionales*, 2da. Ed., Publicaciones Culturales amazonas, Lima, 1980, pp. 2-7.

⁵⁵ Si veda Nogueira, I regime presidenziali dell'America Latina, in *Quaderni Costituzionali*, 1988, p. 518.

⁵⁶ Cfr. F. Eguiguren Praeli, *Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de la reforma en el Perú*, in *Forma de Gobierno: relaciones Ejecutivo – Parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Serie: *Lecturas Constitucionales* n. 2, Lima, 1993, p. 168; F. Fernández Segado, *Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo*, in *Revista de Derecho*, dic. 1989-1990, Fondo Editorial PUCP, pp. 162-163; J. Melo Vega, *El control parlamentario*, in AAVV. *La Constitución peruana del 1979 y sus problemas de aplicación*, Ed. Cuzco, Lima 1987, pp. 495-540.; D. García Belaunde, *Forma de gobierno en la Constitución peruana*, op. cit. pp. 615 ss.; Maldonado, *El régimen político peruano*, in *Revista de Derecho Político*, 1991, p. 404.

⁵⁷ Cfr. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, p. 123.

Tuttavia non c'è dubbio che la forma di governo presidenziale fosse la matrice della forma di governo adottata dalla Costituzione del 1979. Seguendo il modello nordamericano, infatti, questa Carta Costituzionale affida l'Esecutivo al solo Presidente della Repubblica, che, come Capo dello Stato che personifica la Nazione (art. 201 Ce) e come capo di governo (art. 211 inc. 3 Ce), doveva essere eletto a suffragio universale e diretto, indipendentemente ma contemporaneamente ai parlamentari, per un periodo di cinque anni (art. 203). L'elezione presidenziale e parlamentare, indetta congiuntamente, tendeva ad ottenere una maggioranza parlamentare favorevole al Presidente.

Per l'elezione del Presidente, la Costituzione prevedeva il sistema maggioritario a doppio turno. Il candidato presidenziale doveva ottenere la maggioranza assoluta dei voti validi per essere eletto al primo scrutinio. Qualora questa maggioranza non fosse stata raggiunta, si procedeva ad un secondo scrutinio, entro i trenta giorni seguenti il primo, tra i due candidati più votati, e per essere eletto il candidato avrebbe dovuto ottenere una maggioranza relativa⁵⁸. Insieme al Presidente della Repubblica venivano eletti anche due Vice presidenti. Altresì la Costituzione escludeva la rielezione immediata del Presidente (art. 205 Ce)⁵⁹.

Allo scopo di garantire la funzionalità del sistema, nel senso di assicurare la realizzazione del programma politico di governo, i Costituenti previdero ampi poteri presidenziali⁶⁰. Al Presidente spettava, infatti, la determinazione e l'attuazione della politica generale del governo (art. 211 inc. 3 Ce), gli veniva conferito il potere di nomina e revoca del Primo Ministro e, su proposta di questo ultimo, nominava e revocava i Ministri del Gabinetto (art. 116 Ce.); con il consenso del Senato, invece, aveva il potere di nomina del direttore della Banca Centrale di Riserva (art. 151 Ce) e gli ambasciatori (art. 211 Ce). Aveva anche la facoltà di proporre al Senato la nomina del Controllore Generale della Repubblica (art. 281 Ce).

Come Comandante in Capo dell'Esercito, della Marina e della Polizia Nazionale, il Presidente era responsabile del sistema di difesa nazionale e con il consenso del Congresso poteva dichiarare la guerra (art. 173 Ce).

Inoltre il testo costituzionale attribuiva al Presidente importanti poteri in situazione di crisi politica e sociale: con l'accordo del Consiglio di Ministri - e per un termine non superiore a sessanta giorni⁶¹ - egli poteva dichiarare lo *Stato di emergenza*, quando si fosse verificata una minaccia dell'ordine interno o della pace, una catastrofe naturale o gravi circostanze che colpissero la vita nazionale. Con la dichiarazione dello stato di emergenza il Presidente poteva decidere

⁵⁸ García Belaunde rileva come il sistema di ballottaggio non rispondesse alla necessità di assicurare al Presidente una solida maggioranza in Parlamento in quanto, nella seconda votazione, può risultare eletto un Presidente di appartenenza partitica diversa dalla maggioranza parlamentare. (v. D. García Belaunde, *El sistema constitucional peruano*, in García Belaunde e Segado Valle, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, 1992, p. 712).

⁵⁹ Il divieto di rieleggibilità del Presidente della Repubblica allo scadere del mandato è la caratteristica che differenzia la forma di governo presidenziale peruviano dal modello nordamericano. Era un modo, secondo i Costituenti, di mettere un freno alla possibile egemonia dell'Esecutivo. Cfr. in tal senso F. Fernández Segado, op. cit. p. 270.

⁶⁰ F. Fernández Segado, in op. cit. P.163.

⁶¹ Va detto che la durata di sessanta giorni dello stato di emergenza non era fissa, il Presidente poteva prorogare il termine, con un semplice decreto esecutivo, tante volte quante avesse ritenute necessarie. La temporaneità del provvedimento non era quindi una vera garanzia, perché era sempre possibile una proroga senza il concorso del Parlamento, quindi fuori di qualsiasi controllo politico.

di dichiarare sospese alcune garanzie costituzionali relative alla libertà di riunione, all'inviolabilità domiciliare e alla libertà di circolazione nel territorio. Il Presidente altresì aveva la facoltà di dichiarare lo stato *di assedio* in caso d'invasione, di emergenza esterna o guerra civile. In questo ultimo caso lo stato d'assedio aveva un termine di durata di 45 giorni e l'eventuale proroga necessitava dell'approvazione del Congresso Nazionale (art. 231 Ce). Il Presidente poteva decidere inoltre se dovesse esserne coinvolto tutto o parte del territorio e rispondeva di tali scelte davanti al Congresso o alla Commissione permanente di questo.

Infine la Costituzione assegnava importanti funzioni al Primo Ministro e al Consiglio dei Ministri, così l'articolo 224 stabiliva l'obbligo per il Presidente del Consiglio dei Ministri di presentarsi davanti al Congresso per esporre e discutere il proprio programma politico di governo e le principali misure politiche previste per l'esercizio della sua attività; ciò non implicava, però, un voto di investitura o di fiducia. Altresì il Consiglio di Ministri partecipava delle funzioni presidenziali approvando i progetti di legge che egli sottoponeva alle Camere e i decreti legislativi da lui emanati su delega del Congresso. In questo modo i Ministri erano responsabili non solo dei propri atti, ma anche degli atti presidenziali controfirmati da essi. Inoltre il testo costituzionale stabiliva che sia i messaggi periodici del Presidente al Congresso (art. 211 inc. 7) che la nomina degli ambasciatori e dei ministri plenipotenziari (art. 211 inc. 15) dovevano essere approvati dal Consiglio dei Ministri.

I Ministri, inoltre, potevano essere interpellati dalla Camera dei Deputati, in forma individuale o collegiale. L'interpellanza poteva dare luogo ad una mozione di censura che comportava l'obbligo di dimissione del singolo Ministro o dell'intero Consiglio (art. 226 Ce).

Nell'intento di equilibrare i poteri di interpellanza e di censura del Congresso, il testo costituzionale conferiva al Presidente della Repubblica la facoltà di sciogliere la Camera dei Deputati e di convocare nuove elezioni qualora si fossero verificate tre crisi ministeriali provocate da mozioni di censura (art. 227 Ce). Il testo costituzionale limitava l'esercizio della facoltà di scioglimento, stabilendo che il Presidente lo potesse esercitare solo una volta nel corso del suo mandato, e ciò non potesse avvenire nel corso dell'ultimo anno in cui rivestiva tale carica. Parimenti la Costituzione stabiliva che il Presidente non potesse sciogliere la Camera dei Deputati nel periodo in cui fosse stato dichiarato lo stato di emergenza o di assedio.

La Costituzione regolava anche il potere di *impeachment* contro il Presidente della Repubblica, i membri delle Camere, i Ministri di Stato, i membri della Corte Suprema di Giustizia e del Tribunale di Garanzia Costituzionale e gli alti funzionari pubblici, per infrazione alla Costituzione o per delitti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni. L'accusa spettava alla Camera dei Deputati e il giudizio al Senato (art. 183, 184 Ce).

Riguardo al Potere Legislativo, il testo costituzionale stabiliva un bicameralismo formato dalla Camera dei Deputati e dal Senato (art. 164 Ce). La Camera dei Deputati era composta da centottanta membri, eletti direttamente dal popolo sulla base di una ripartizione delle circoscrizioni proporzionale alla popolazione (art. 167 Ce). Il Senato, invece, era

composto da sessanta senatori eletti direttamente a livello nazionale e da senatori vitalizi che erano gli ex presidenti Costituzionali della Repubblica (art. 165 Ce). I membri della Camera dei Deputati venivano eletti con il sistema proporzionale, con il metodo D'Hont, per un periodo di cinque anni, alla cui scadenza le Camere dovevano essere rinnovate integralmente⁶².

Inoltre la Costituzione suddivideva la durata dell'attività del Parlamento in due sessioni per ogni anno, prevedendo anche la possibilità di sessioni straordinarie a richiesta del Presidente della Repubblica o della maggioranza dei due terzi dei componenti del Congresso, su un ordine del giorno determinato (art. 168 Ce.).

Sul piano dell'attività legislativa, così come era stato già regolato nel testo costituzionale del 1933, entrambe le Camere partecipavano in forma paritaria al procedimento di approvazione della legge. Un'innovazione del testo costituzionale su questo aspetto è stata l'introduzione della priorità dei progetti di legge dell'Esecutivo (art. 189 Ce.).

Infine, per quanto riguarda il Potere Giudiziario, la Costituzione prevedeva che i membri della Corte Suprema e delle Corti Superiori fossero nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Nazionale della Magistratura. La nomina dei membri della Corte Suprema doveva essere ratificata dal Senato della Repubblica (art.245).

L'articolo 296 prevedeva poi il controllo di costituzionalità che veniva configurato come accentrato nel Tribunale di Garanzie Costituzionali. Questo Tribunale si componeva di nove membri di cui tre nominati dal Congresso, tre dall'Esecutivo e tre dalla Corte Suprema di Giustizia, che si rinnovavano per un terzo ogni due anni e restavano in carica sei anni (art. 296 Ce). La competenza del Tribuna Costituzionale consisteva nel dichiarare, su richiesta di parte, l'incostituzionalità parziale o totale di leggi, decreti legislativi, norme regionali di carattere generale e ordinanza municipali che contravvenissero la Costituzione per vizi formali o sostanziali. La richiesta di incostituzionalità poteva essere proposta dal Presidente della Repubblica, dai membri della Corte Suprema di Giustizia, dal Pubblico Ministero, da sessanta deputati, da venti senatori o da cinquantamila cittadini.

Relativamente agli effetti della sentenza del Tribunale Costituzionale, il testo costituzionale prevedeva che essa non avesse effetto retroattivo né diretto. Una volta emessa la sentenza di incostituzionalità di norme emanate dal potere Legislativo, il Tribunale Costituzionale aveva l'obbligo di comunicarla al Congresso, il quale doveva approvare la legge di modifica delle norme dichiarate incostituzionali. Nel caso, dopo 4 giorni, la nuova legge non fosse stata promulgata, le norme risultate incostituzionali si consideravano abrogate e il Tribunale ordinava che la sentenza fosse pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* (art. 231 Ce.). Il Tribunale Costituzionale aveva competenza, in sede di Cassazione, sulle risoluzioni che negavano l'azione di *habeas corpus* e *l'acciòn de amparo*, una volta esaurita la via giudiziaria.

⁶² Nel 1985 è stata introdotta la norma che prevede il voto di preferenza, che consente all'elettore di indicare due nomi, indipendentemente dall'ordine della lista fissato dai partiti politici.

Si deve aggiungere anche che la nuova Costituzione volle dare un nuovo impulso al processo di decentralizzazione con la creazione di apposite regioni, che però fino ad oggi non si è ancora concretizzata.

7.1. Il Presidente co-legislatore

Nel dibattito costituzionale il problema del rapporto Esecutivo-Legislativo ebbe una importanza centrale. Infatti la preoccupazione principale dei Costituenti era di cercare dei meccanismi per evitare situazioni di stallo per la mancanza di maggioranza a sostegno della politica governativa del Presidente.

A questo scopo, nel testo costituzionale del '79, affermando la supremazia del Parlamento nella funzione legislativa, sono stati inseriti un complesso di poteri presidenziali in materia legislativa che davano alla figura del Presidente della Repubblica il ruolo di co-legislatore.

La Costituzione, infatti, oltre a mantenere la facoltà di iniziativa legislativa del Presidente della Repubblica (art. 190 Ce.), per la prima volta introduce la priorità dei progetti di legge dell'Esecutivo (art. 189 Ce.), il potere di emanare decreti legislativi con forza di legge, previa delega del Congresso (art. 211 c. 10 Ce.), e il potere di emanare *decretos supremos* in situazioni di emergenza (art. 211 c. 20 Ce.).

Era altresì previsto, oltre il potere di veto sospensivo del Presidente sui progetti di legge approvati dal Parlamento, il potere di veto parziale (*item veto*); con ciò si consentiva di emendare o eliminare alcune parti di un testo legislativo senza incorrere in un rigetto totale del progetto, che poteva essere essenziale per lo svolgimento del programma presidenziale. Per superare il veto, il Congresso doveva riapprovare il progetto con la maggioranza assoluta dei membri d'ambidue le Camere (art. 193 Ce.).

Un'altra particolarità costituzionale che riguarda le facoltà legislative presidenziali è l'iniziativa legislativa in materia di bilancio, riservata in via esclusiva al Presidente della Repubblica (art. 197 Ce.). Va poi ricordato che il Congresso non aveva nessun potere di iniziativa legislativa né per stabilire né per aumentare le spese pubbliche (art. 199 c. 2 Ce.).

Per quanto atteneva la delega legislativa, dall'analisi sistematica dell'articolo 188 Ce. che ne prevedeva espressamente l'esistenza e ne disciplinava i tratti caratteristici, essa emergeva come il meccanismo mediante il quale "*El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia y por el término que especifica la ley autoritativa*".

L'organo incaricato di dare attuazione alla delega ricevuta dal Parlamento era quindi il Presidente della Repubblica, mediante l'emanazione di decreti legislativi con la controfirma dei Ministri (art. 218 inc. 2 Ce.). I decreti legislativi, per espressa disposizione costituzionale, acquistavano automaticamente rango e forza di legge (art. 210, inc. 10 Ce.).

I Costituenti, però, fissarono che la legge delega dovesse avere dei limiti di materia e di tempo, vincolanti sia per il legislatore delegante che per quello delegato. Ogni delega legislativa, quindi, doveva riferirsi ad una materia concreta,

cioè specificare l'oggetto. Solo se definita con precisione, la materia delegata rispondeva ai requisiti di determinazione o concretezza richiesti dalla Costituzione.

Tuttavia la Costituzione non delimitava espressamente le materie di competenza legislativa, risultando questo un problema particolarmente controverso.

Una parte della dottrina peruviana è concorde nell'affermare che, dal momento che la Costituzione riconosceva ai decreti legislativi rango e forza di legge, non esisteva nessun tipo di limite a tale facoltà. Seguendo questa interpretazione, con decreti legislativi sono stati disciplinati i principali codici⁶³, numerose leggi *organiche*⁶⁴ e sono state introdotte imposte e tasse⁶⁵.

Riguardo ai limiti di tempo poi, la Costituzione, nell'articolo 188, prevedeva espressamente che la delega dovesse essere esercitata entro un limite di tempo determinato. L'assenza di limite avrebbe privato la delega del suo carattere temporaneo, che è poi la fondamentale differenza dal trasferimento permanente di potestà legislativa all'Esecutivo. Altresì la data di entrata in vigore della delega legislativa era rilevante, in quanto serviva per calcolare il tempo lasciato all'Esecutivo per l'attuazione della legge delega.

I due requisiti, ora citati per l'esercizio della delega, costituivano anche i parametri per la valutazione della legittimità dei decreti legislativi.

Un'altra questione controversa riguardava la potestà delegata se dovesse materializzarsi in un unico atto o potesse estrinsecarsi in più atti legislativi. La soluzione prevalente, accolta nella prassi, è stata quella di condizionare l'ammissibilità della ripartizione in più atti della delega, alla complessità e/o vastità delle materie delegate, e/o alla pluralità degli obiettivi da perseguire,.

Riguardo poi l'ammissibilità di un controllo parlamentare della delega, non esisteva una norma espressa che determinasse l'intervento a posteriori del Congresso per la convalida del decreto legislativo. L'articolo 211 com. 10 indicava unicamente l'obbligo del Presidente di "*dar cuenta*" al Congresso; alcuni studiosi hanno interpretato la norma come obbligo di presentare unicamente una relazione che spiegasse l'esistenza e il contenuto dei decreti legislativi, senza che vi fosse una revisione, ratifica o convalida da parte del Congresso⁶⁶. Questo ha portato a sistematiche trasgressioni costituzionali, sia attraverso autorizzazioni generiche e imprecise, sia attraverso decreti che hanno disciplinato materie che andavano oltre quelle delegate.

⁶³ Ad es. il Codice Civile del 1984 e diverse modifiche dei codici di procedura civile e penale, tutti ancora in vigore.

⁶⁴ Per *leggi organiche* si intendono leggi che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento di alcuni organi costituzionali.

⁶⁵ Nei periodi presidenziali di Belaunde e Garcia furono emanati 59 decreti legislativi che regolavano le tasse: 4 decreti crearono nuove tasse, 23 decreti riguardavano l'esonero di tributi, 32 l'aumento delle imposte. 60 decreti legislativi regolavano il debito estero. 14 decreti legislativi, nella presidenza Belaunde, e 28, nella presidenza di Garcia, hanno regolato inoltre l'attività bancaria che sosteneva l'attività agricola, industriale e di commercio.

⁶⁶ Eguiguren Praeli, Francisco, *Los retos de una democracia insuficiente*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1990, pp. 198-203.

Tuttavia, nella prassi, alcune leggi delega introdussero alcune clausole di controllo, come la legge n. 24971 il cui articolo 38 segnalava che il decreto legislativo elaborato dall'Esecutivo doveva prima essere valutato dalla Commissione di Economia e Finanza della Camera dei Deputati e del Senato. Inoltre la legge n. 25104 delegava all'Esecutivo la facoltà di emanare la legge organica del Potere Giudiziario e disponeva che il decreto legislativo preparato dall'Esecutivo dovesse essere sottoposto alla revisione della *Comissione Revisora*, commissione appositamente formata da 6 senatori, 6 deputati, 2 delegati dell'Esecutivo, nominati dal Ministero di Giustizia, ed un delegato del Potere Giudiziario, nominato dalla Corte Suprema.

Infine la Costituzione peruviana del 1979, nell'articolo 211 com. 20, conferisce all'Esecutivo la facoltà di dettare '*medidas extraordinarias*' in materia economica e finanziaria in caso di interesse nazionale, con l'obbligo di rendere conto al Congresso. Si trattava di decreti ordinari che potevano essere dettati in qualunque momento per una particolare situazione economica o finanziaria.

Questo articolo andava coordinato con l'articolo 132 Ce. che stabiliva che "in situazione di crisi o di emergenza lo Stato può intervenire sull'attività economica con misure temporanee di carattere straordinario".

Tuttavia il testo costituzionale non precisava la forma o categoria normativa con la quale dovessero essere adottate le misure straordinarie. Di fronte a questo silenzio, l'Esecutivo usò nella prassi l'espressione "*decretos supremos de necesidad e urgencia*".

Sulla natura normativa o legislativa dei provvedimenti richiamati, in dottrina si riscontravano due posizioni contrapposte. Quella di Chirinos Soto che considerava tali atti meri decreti di natura unicamente normativa, per cui dovevano essere considerati atti di esecuzione⁶⁷. E la posizione opposta, sostenuta da Garcia Belaunde e Eguiguren Pareli, che li considerava come decreti governativi con forza di legge e riteneva che l'obbligo di "*dar cuenta*" dovesse essere interpretato come l'obbligo di convalida da parte del Parlamento⁶⁸.

Da quanto fin qui detto risulta chiaro che a livello costituzionale si riconosceva un'ampia sfera di poteri legislativi presidenziali e, non esistendo meccanismi di controllo parlamentare e/o giurisdizionale, si affermava ancora di più la supremazia del Presidente della Repubblica.

7.2. L'attività legislativa del Capo dello Stato nella dinamica del rapporto Esecutivo-Legislativo

Per valutare la dimensione effettiva assunta dall'attività legislativa del Presidente è necessario tener presente i condizionamenti esercitati dal sistema partitico sulla concreta articolazione della forma di governo.

⁶⁷ Cfr. Chirinos Soto, Enriche, *La nueva Constitución al alcance de todos*, Ed. Andina, Lima 1979, p. 231; Pareja Pflucker, Piedad, *Atribuciones constitucionales del Presidente de la República*, Ed. Rikchay Perú, 1987, pp. 76-85.

⁶⁸ Cfr. Garcia Belaunde, *Funciones legislativas del Esecutivo moderno, el caso peruano*, in op cit. pp. 28-35; Eguiguren, Francisco, *El control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia del art. 211 inc. 20*, in *Themis*, n. 6 1987.

Il sistema politico peruviano, caratterizzato dal pluripartitismo e da un sistema elettorale maggioritario, ha permesso in alcuni periodi il succedersi di governi sorretti da una solida maggioranza in Parlamento. Sia nella prima elezione democratica del 1980, che in quella del 1985, i partiti vincitori nelle elezioni presidenziali conquistarono la maggioranza assoluta dei seggi in ambedue le Camere⁶⁹. Tale successo elettorale è stato determinato in un primo momento dall'entusiasmo del ritorno alla vita democratica; specialmente l'appoggio al Presidente Belaunde corrispose al fatto che nel 1968 era stato vittima di un colpo di Stato militare. Nelle elezioni presidenziali e parlamentari del 1985, invece, il partito *Aprista* ebbe un risultato straordinariamente favorevole e si trovò con un'opposizione debole e frammentata, rappresentata dal partito del precedente governo, crollato vertiginosamente nelle preferenze elettorali.

La solidità e la coesione politica delle maggioranze parlamentari hanno consentito ai governi di partecipare attivamente al processo di produzione normativa attraverso un esercizio sistematico e consistente del potere legislativo.

Dalla complessiva analisi dei dati sull'iniziativa legislativa emerge, infatti, che circa il 90% dei progetti di legge presentati dall'Esecutivo furono approvati dal Parlamento⁷⁰. Tendenza che, come si vedrà più avanti, si è mantenuta anche nel periodo della presidenza di Fujimori, nonostante non abbia avuto una maggioranza parlamentare (v. tabelle).

Tuttavia, appare interessante osservare che l'iniziativa legislativa è stata utilizzata moderatamente dai Presidenti, in quanto essi hanno preferito prescindere dai procedimenti parlamentari e ricorrere a meccanismi autonomi di produzione normativa (v. decreti legislativi e *decretos supremos* di emergenza), specialmente quando si rese necessario fronteggiare emergenze provocate da situazioni che richiedevano un'immediata soluzione. Questa prassi costituzionale fu resa sempre più frequente dal proliferare delle crisi politiche, sociali ed economiche, esistendo un'inscindibile connessione tra i problemi economici e l'esplosione del terrorismo, connessione che ha costituito una peculiarità della realtà sociale peruviana⁷¹.

Durante il periodo presidenziale di Belaunde (1980-1985), l'Esecutivo con l'utilizzo della delega legislativa ricoprì il compito legislativo in modo principale: i 349 decreti legislativi adottati, soprattutto per l'importanza giuridica e politica, superarono significativamente le 1.110 leggi approvate dal Parlamento. Questo frequente ricorso alla delega

⁶⁹ Nelle elezioni presidenziali e parlamentari del 1980, il Presidente Fernando Belaunde è stato eletto con un'ampia maggioranza ed ha ottenuto un'importante maggioranza parlamentare, specie nella Camera dei Deputati; diversa la situazione al Senato, dove dovette allearsi con il Partito Popolare Cristiano. Questa alleanza diede al Presidente ampi margini per poter governare. Nelle elezioni presidenziali e parlamentari del 1985 venne eletto il candidato del Partito Aprista Peruano (APRA), Alan Garcia Perez, con un'ampia maggioranza parlamentare in tutte due Camere, maggioranza che fu rafforzata con l'appoggio del partito di sinistra "Izquierda Unida" che, allora, era la seconda forza politica del paese.

⁷⁰ E. Bernal Ballesteros, *Parlamento y democracia*, Ed. Constitución y Sociedad, Lima, 1990, p.49.

⁷¹ Subito dopo l'inizio della Presidenza di Fernando Belaunde, il gruppo terrorista Sendero Luminoso cominciò le sue azioni violente che pian piano si estesero specialmente nelle regioni delle Ande. In questa situazione il Perù visse una profonda crisi economica e sociale, crisi che si accentuò nel 1984, originando il crollo della politica del governo. Nel 1985 le politiche centraliste e populiste, utilizzate dal nuovo Presidente Alan Garcia Perez, si rivelarono profondamente inefficaci ad affrontare la crisi economica che divenne sempre più incontrollabile.

legislativa fu motivato, come suggeriscono alcuni studiosi, dalla necessità di dare attuazione a numerose norme, nel momento di rinascita della vita democratica dopo i dodici anni di governo militare.

Tra il 1980 e il 1989, tramite legge delega, furono dettate 52 leggi organiche, 38 durante la presidenza Belaunde e 14 durante la presidenza Garcia.

Invece furono 2.587 i c.d. “*decretos supremos* di necessità e urgenza” che in dieci anni furono approvati dall’Esecutivo. E’ da rilevare che il Tribunale Costituzionale fu chiamato a pronunciarsi unicamente sull’incostituzionalità di un decreto. Il Tribunale respinse la questione perché ritenne che il decreto non avesse forza di legge, per cui spettava alla giustizia ordinaria di pronunciarsi sulla sua incostituzionalità.

Infine è interessante notare che, durante i dodici anni di vigenza della Costituzione del 1979, furono 93 i progetti di legge rinviati al Congresso come conseguenza del veto posto dal Presidente della Repubblica. Solo il 10% dei veti furono superati dal Congresso (v. tabelle).

Negli anni successivi l’incapacità dei governi di rispondere alle attese della società, di superare la costante crisi economica, la corruzione nel settore pubblico, ecc., ha generato la crisi del sistema partitico, creando lo spazio per la nascita di raggruppamenti politici c.d. “*independientes*”. Formazioni che non si identificavano con nessuna ideologia, nemmeno con i partiti politici tradizionali, ed in genere nascevano in occasione delle elezioni presidenziale e parlamentari.

Nelle elezioni presidenziali del 1990, l’“*independiente*” Alberto Fujimori era arrivato secondo nel primo scrutinio, dovendo concorrere con il candidato liberale, Vargas Llosa; nelle seconde votazioni Fujimori riuscì a vincere con il 56,5%. A differenza dei due governi democratici precedenti, Fujimori non aveva la maggioranza parlamentare, avendo ottenuto solo 27 seggi su 180 alla Camera dei Deputati e 12 su 60 al Senato. In questa situazione il Presidente Fujimori adottò, fin dall’inizio, una politica ostile nei confronti del Parlamento. La mancanza di trasparenza politica e della volontà di dialogo del Presidente non facilitò la formazione di coalizioni né di alleanze di governo a sostegno del suo programma politico.

Nonostante tale situazione, durante i primi diciotto mesi di governo Fujimori riuscì a governare come avevano fatto in precedenza Belaunde e Garcia, grazie all’ampia disponibilità del Parlamento a collaborare con l’Esecutivo nella realizzazione del programma politico del governo, approvando sia i progetti di legge dell’Esecutivo che le leggi delega. Prova di ciò furono le quindici leggi delega conferite dal Parlamento in solo un anno, in base alle quali il Presidente emanò 126 decreti legislativi, lo stesso numero di decreti promulgati da Garcia in cinque anni di governo.

Inoltre il Presidente, facendo uso della facoltà conferitagli dall’ex l’articolo 211 com. 20 Ce., in poco più di un anno approvò 531 *decretos supremos* di necessità e urgenza.

Di fronte a questi eccessi, nel 1991, il Congresso approvò la legge n. 25397 “*Ley de control de los actos normativos del Presidente de la República*”, che introduceva i procedimenti di controllo parlamentare sui *decretos supremos* di necessità e urgenza, sui decreti delegati, sui trattati internazionali e sui decreti relativi allo stato d’assedio. Fujimori considerò questa legge un attentato ai poteri presidenziali, definendola incostituzionale, ed invece di ricorrere al Tribunale delle Garanzie Costituzionali, organo legittimato al controllo di costituzionalità, utilizzò questo pretesto per giustificare lo scioglimento dell’organo legislativo e l’*autogolpe* di Stato il 5 aprile del 1992. Tale atteggiamento rivelò la tendenza autoritaria di Fujimori che voleva evitare qualsiasi tipo d’opposizione o di controllo⁷².

8. La Costituzione peruviana del 1993: Il presidenzialismo *personalizzato*

Il 22 novembre del 1992 si sono svolte le elezioni per l’istituzione del “*Congreso constituyente democrático*”⁷³, formato da 80 membri, con il compito di formulare una nuova Costituzione, da sottoporre successivamente ad approvazione popolare. Il nuovo testo costituzionale fu approvato con referendum istituzionale il 31 ottobre del 1993⁷⁴.

Si tratta di un testo costituzionale che viene considerato con sospetto dalla dottrina che lo considera creato *ad hoc* a favore di Fujimori. Dopo il colpo di Stato del 1992, quest’ultimo aveva infatti necessità di una legittimazione democratica.

Il nuovo testo costituzionale configura una forma di governo presidenziale *personalizzato* con una forte tendenza al concentramento autoritario del potere in favore del Presidente della Repubblica e una notevole diminuzione del potere del Legislativo e della sua funzione di controllo. In sostanza il testo delinea una forma di governo che Duverger definisce “presidencialismo atípico” - proveniente dall’applicazione deformata del regime presidenziale classico - caratterizzato dall’indebolimento dei poteri del Parlamento e dall’ipertrofia dei poteri del Presidente⁷⁵. Nell’ambito della dottrina peruviana si rinvengono vari opinioni; secondo E. Bernalles Ballesteros si tratta di un presidenzialismo ibrido⁷⁶; per Maldonado invece è un tipo di semipresidencialismo⁷⁷ e per Valentín Paniagua la Costituzione del 1993 delinea una *autocracia presidencialista*⁷⁸.

A livello istituzionale la Costituzione attribuisce alla figura del Presidente della Repubblica un ruolo e una funzione che ne fanno l’istituto centrale del sistema di governo. Egli è eletto a suffragio universale diretto con scrutinio

⁷² F. Fernández Segado, El nuevo ordenamiento constitucional del Perú, Aproximación a la Constitución de 1993, in La Constitución de 1993 análisis y comentarios, Comisión Andina de Juristas, Lima 1994, p. 14.

⁷³ Il *Congreso Democrático Constituyente* è stato criticato da più parti, a causa delle modalità con cui venne costituito. Al suo interno non era rappresentata l’opposizione e quindi non c’era nessuna garanzia di democraticità nello svolgimento del lavoro. Alle elezioni di questo organismo non si erano presentati i principali partiti politici cioè l’APRA e Accion Popular.

⁷⁴ Il referendum del 31 ottobre del 1993, convocato dal Presidente Fujimori, ha approvato con il 52%, contro il 48%, il progetto costituzionale presentato dal Congresso Democrático Constituyente (CCD).

⁷⁵ M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1970, Ariel, p. 581.

⁷⁶ v. E. Bernalles Ballesteros, *La Constitución de 1993*, t.II, Comisión Andina de Juristas, Lima 1994, pp. 455-456;

⁷⁷ Maldonado in *El Régimen Político*, p.411.

⁷⁸ V. Paniagua, in *La Constitución peruana de 1993*, in *Dereito*, n.2, 1995, p.13.

maggioritario a doppio turno (art. 111)⁷⁹. A differenza della Costituzionale del 1979, il nuovo testo costituzionale stabilisce che il Presidente della Repubblica può essere rieletto alla scadenza del primo mandato per un altro periodo. Può inoltre ripresentarsi per una terza elezione quando siano intercorsi cinque anni dal secondo mandato.

Riguardo le funzioni del Presidente della Repubblica, il testo costituzionale prevede che sia lui a nominare e revocare il Presidente del Consiglio dei Ministri, e d'intesa con lui, a nominare e revocare gli altri Ministri. Al Presidente della Repubblica è conferita la titolarità della funzione di indirizzo politico, che deve essere attuata in collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa collaborazione non deve fare pensare ad una struttura bicefala dell'Esecutivo, in quanto al Presidente del Consiglio dei Ministri, così come nella Costituzione precedente, non sono assegnate funzioni di governo; il Presidente del Consiglio è unicamente il portavoce autorizzato dal Presidente, ha la funzione di coordinare gli altri ministri ed esercita una funzione meramente amministrativa (art. 122 Ce.).

Tuttavia, riguardo la relazione tra Esecutivo e Legislativo, l'articolo 130 della Costituzione introduce il voto di fiducia che non era previsto dalle Costituzioni precedenti, cioè l'obbligo del Presidente del Consiglio di Ministri insieme agli altri ministri di presentarsi al Congresso, entro i trenta giorni da quando sono state assunte le loro funzioni, per esporre e dibattere la politica generale del governo e i principali strumenti che sono richiesti per realizzarla. In questo modo sembrerebbe che questo dispositivo configuri una forma di governo semipresidenziale o presidenziale attenuata (come sostenuto da alcuni studiosi), ma in realtà la Costituzione, pur introducendo un rapporto fiduciario, assegna al Presidente della Repubblica un ruolo di primo piano nel rapporto Congresso - Esecutivo. Infatti, il Presidente della Repubblica può accettare o meno le dimissioni del gabinetto sfiduciato (art.132 Ce.) ed ha il potere di sciogliere il Congresso nel caso in cui quest'ultimo abbia censurato o negato la fiducia due volte al Consiglio dei Ministri (art.134 Ce.). Si deve dire che finora il Primo ministro e il Consiglio dei ministri non si sono mai presentati dinanzi al Congresso per la fiducia⁸⁰.

Per quello che attiene ai poteri presidenziali, va ricordato che la Costituzione del 1993 ha potenziato alcune potestà che prima venivano esercitate sotto il controllo del Senato e ora invece sono disciplinate in modo da consentirgli una più ampia sfera di discrezionalità, come ad esempio per la nomina degli ambasciatori e dei ministri plenipotenziari, per la quale è richiesto soltanto che il Presidente ne dia comunicazione al Congresso (art. 118 c. 12), o per la promozione ai ranghi di generale e ammiraglio, su proposta dell'organismo corrispondente (art. 172 Ce.).

⁷⁹ Nel 1996 la legge n. 26657, c.d. *Ley de interpretacion autentica della Constitucion*, finalizzata all'interpretazione dell'articolo 112 della Costituzione relativo alla rielezione presidenziale, disponeva che la Costituzione del 1993 non poteva applicarsi retroattivamente, e che quindi non si doveva computare il mandato presidenziale di Fujimori del periodo 1990-1995 ai fini del calcolo dei mandati presidenziali consecutivi. Questa interpretazione era il fondamento giuridico per la presentazione di Fujimori per un terzo mandato presidenziale in occasione delle elezioni del 2000. Successivamente, dopo gli scandali e il crollo del governo di Fujimori, l'articolo 112 della Costituzione è stato modificato con il divieto espresso della rielezione immediata del Presidente in carica (v. legge n. 27367 del nov. 2000).

⁸⁰ V. D. Garcia Belaunde, F. Fernandez Segado, *La Constitucion peruana del 1993*, Grijley, Lima, 1994; AA.VV., *Del golpe de estado a la nueva Constitucion*, Comision Andina de Juristas, Lima, 1993. F. Fernandez Segado, *El nuevo ordenamiento constitucional del Perù: aproximacion a la Constitucion del 1993*, in *Revista de estudios politicos*, 1994, n.84, pp. 27 ss.

Occorre sottolineare che la Costituzione disciplina anche le funzioni del Presidente della Repubblica in situazioni di emergenza. Su questo punto va segnalato che nel nuovo testo costituzionale non ci sono innovazioni di grande rilievo rispetto a quello del 1979.

Il nuovo testo costituzionale infatti prevede che il Presidente della Repubblica possa dichiarare il *regimen di eccezione* per un periodo di tempo determinato su tutto o su una parte del territorio nazionale. In tale ipotesi, il Presidente ha la possibilità di dichiarare lo *stato di emergenza* o lo *stato di assedio*. Lo *stato di emergenza* è dichiarato in caso di turbamento della pace o dell'ordine interno, di catastrofe o di gravi circostanze che possano danneggiare la vita del paese. In tale eventualità, il Presidente può limitare o sospendere l'esercizio dei diritti costituzionali relativi alla libertà e alla sicurezza personale, all'inviolabilità del domicilio e alla libertà di riunione e di circolazione sul territorio nazionale. Invece, lo *stato di assedio* viene dichiarato in caso di invasione, di guerra esterna o civile o di pericolo imminente. In tali situazioni, l'esercizio dei diritti fondamentali non viene limitato o sospeso (art. 137 Ce).

E' invece da rilevare che, nel nuovo testo costituzionale, l'organo parlamentare ha subito notevoli cambiamenti, passando dal bicameralismo all'unicameralismo. Al riguardo i Costituenti si erano divisi in due posizioni: i fautori del bicameralismo affermavano che era un modo di garantire l'equilibrio dei poteri e incentivare la ricerca di consenso politico; i sostenitori dell'unicameralismo, invece, giustificavano la loro posizione con la lentezza del procedimento legislativo e con gli inconvenienti legati alle procedure di conciliazione fra le due Camere in caso di disaccordo⁸¹.

Col passaggio dal bicameralismo all'unicameralismo, ovviamente, il numero dei membri del Congresso si è esattamente dimezzato. Prima esisteva una Camera dei Deputati di 180 membri e un Senato di 60, oggi esiste una sola Camera costituita da 120 deputati. A fronte di una così drastica riduzione del numero dei parlamentari, i *quorum* sono stati invece mantenuti invariati e questo influisce in modo negativo sull'esercizio della funzione parlamentare rendendola molto più complessa e dando così al Presidente della Repubblica uno spazio di manovra molto più ampio di quello di cui godeva sotto la precedente Costituzione.

E' stata inoltre riconosciuta l'esigenza di decentrare parte del lavoro parlamentare alle commissioni parlamentari. Le caratteristiche organizzative e procedurali di questi organi sono disciplinate dal regolamento parlamentare. Vi sono: le commissioni ordinarie che in genere vengono inserite nel procedimento di formazione della legge, soprattutto nella fase preparatoria; le commissioni di investigazione incaricate di controllare l'azione dell'Esecutivo, in particolare quella amministrativa, e la gestione dei servizi pubblici; le commissioni speciali che hanno la funzione di lavorare congiuntamente con le commissioni dell'Esecutivo per determinate questioni.

Nell'ambito delle commissioni parlamentari, particolare importanza riveste la Commissione Permanente che è disciplinata dalla Costituzione come organo interno del Congresso. I suoi membri sono eletti in modo da rispettare la proporzionalità dei gruppi parlamentari e con il limite di non superare il 25% del numero totale dei congressisti stessi.

⁸¹ Actas del Congreso Constituyente, sesión n.29 del 21 julio del 1993, pp. 128-133.

L'istituto era stato già disciplinato dalla precedente Costituzione, la composizione però era diversa anche in considerazione del fatto che, esistendo il bicameralismo, i suoi componenti erano tratti da entrambe le Camere e ne erano membri di diritto i due presidenti.

Il nuovo testo ha anche modificato la fisionomia di questo organo. L'articolo 101, infatti, esprime un modo radicalmente nuovo di concepire la Commissione Permanente, distinguendone i compiti da quelli del Congresso. La Commissione può divenire un organo legislativo autonomo, in alcune materie, su delega del Congresso. Altresì le vengono attribuite alcune funzioni che, nella Costituzione del 1979, erano proprie del Senato, come la nomina, su proposta del Presidente della Repubblica, del *Contralor General de la República* e del Presidente della Banca Centrale e del *Superintendente de Banca y Seguros* (art. 101 Ce). Diviene anche l'organo incaricato di sostituire il Congresso, in caso di suo scioglimento, in attesa di nuove elezioni. Ad essa spetta inoltre il compito di controllare i decreti di urgenza che il Governo emani in questo periodo, allo scopo di sottoporli al nuovo Congresso, una volta che sia stato rieletto (art. 135, c. 2 Ce.).

Infine il testo costituzionale conferisce alla Commissione Permanente la facoltà di iniziare l'*impeachment*, davanti al Congresso, contro il Presidente della Repubblica e qualsiasi pubblico funzionario per tradimento della Costituzione o altro grave delitto contro la cosa pubblica (art. 99 Ce).

8.1 Le competenze legislative del Presidente della Repubblica

Per quanto riguarda l'attività legislativa del Capo dello Stato, anche in questa Costituzione il Presidente della Repubblica ha il potere di iniziativa legislativa (art. 107 Ce) e in alcune materie ha iniziativa esclusiva come in materia di bilancio (art. 78 Ce.). Su quest'ultima, la Costituzione stabilisce che il Congresso deve approvare il progetto di legge di bilancio e rinviarlo all'Esecutivo entro il 30 novembre di ogni anno, senza diminuire né aumentare la spesa pubblica. Se il progetto di legge non è approvato dal Congresso nel termine previsto dalla Costituzione, il progetto viene approvato dal Presidente della Repubblica con decreto legislativo (art. 80 Ce).

Un'altra importante funzione in materia legislativa è la c.d. urgenza legislativa che il Presidente può chiedere per i suoi progetti di legge ritenuti urgenti (art. 105 Ce). In questo modo i progetti inviati dal Presidente con carattere d'urgenza hanno la preferenza su tutti gli altri.

Come nei testi costituzionali precedenti, la Costituzione del 1993 conferisce al Presidente della Repubblica il potere di veto sospensivo sui progetti di legge approvati dal Congresso e non regola più il veto parziale. Per il superamento del veto, il Congresso deve riapprovare il progetto con la maggioranza assoluta dei voti (art. 108 Ce.).

Inoltre il Congresso può delegare al Potere Esecutivo la facoltà di legiferare, mediante decreti legislativi. La delega è prevista in maniera dettagliata nell'articolo 104, una norma più restrittiva del precedente art. 188 della Costituzione del 1979.

Dall'analisi dell'art. 104, che testualmente indica che "...il Congresso può delegare al Potere Esecutivo la facoltà di legiferare, mediante decreti legislativi, su una specifica materia e per un periodo di tempo determinato stabiliti nella legge delega", emerge che il decreto legislativo per poter essere emanato richiede la previa delega del Congresso. In questo modo l'istituto trova la fonte della sua legittimazione sia nella Costituzione sia nella legge di delega che deve precisare la materia del decreto legislativo.

I decreti legislativi sono sottoposti, per quanto riguarda la promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore, alle stesse norme che vigono per le leggi.

La limitazione più importante è quella che stabilisce un parallelismo con la delega di funzioni legislative alla Commissione Permanente del Congresso. Cioè non possono essere oggetto di delega le materie rimesse all'esclusiva competenza del Congresso, come le leggi *organicas* (art. 106 Ce), i trattati internazionali e la legge di bilancio. Si specifica inoltre, a differenza della Costituzione precedente, che il Presidente della Repubblica deve informare il Congresso di ciascun decreto legislativo emanato conformemente alla legge delega. Rimane incerto, però, se il controllo parlamentare debba essere preventivo o piuttosto successivo.

Da notare che l'inesistenza di una giurisdizione costituzionale, in grado di controllare la conformità dei decreti legislativi alle leggi delega, determina un'immunità quasi assoluta della legislazione delegata.

Inoltre, per la prima volta, la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica la facoltà di ricorrere a decreti urgenti con forza di legge per fare fronte a situazioni straordinarie e imprevedibili, che mettano a rischio l'economia e la finanza pubblica (art.118 c. 19 Ce.). Tuttavia va sottolineato che questi decreti devono essere ratificati, in sede di convalida o di conformità, dalla Commissione di Costituzione e Regolamento (art. 118 inc. 19 Ce. e art. 91 del Regolamento del Congresso); in questo modo l'organo legislativo è in grado di intervenire sul contenuto dei decreti stessi, per modificarlo se non è d'accordo, mentre in precedenza il Presidente aveva solo un generico obbligo di comunicazione.

Il complesso di funzione legislative, fin qui analizzate, dimostra la volontà dei Costituenti di legittimare ampiamente le azioni del Presidente della Repubblica, permettendogli di esercitare, con autonomia politico-amministrativa, la propria azione legislativa. In questo modo il Presidente ha acquistato un primato giuridico oltre che politico.

8.2. La dinamica politico-istituzionale e l'esercizio delle funzioni legislative del Presidente della Repubblica

In presenza di un testo costituzionale che rafforza le funzioni del Presidente della Repubblica, durante la Presidenza Fujimori il Perù ha conosciuto un pericoloso regresso verso forme di autoritarismo in cui le istituzioni hanno perso la loro autonomia: il Congresso si è trovato a svolgere un ruolo subalterno, depotenziato non solo della sua funzione di controllo dell'Esecutivo, ma soprattutto della sua funzione legislativa, riducendosi in pratica a luogo di ratifica delle

decisioni presidenziali. Altresì è stata intaccata l'autonomia di altri organi costituzionali come il Potere Giudiziario, il Tribunale Costituzionale, il Consiglio Nazionale della Magistratura, ecc.

A livello politico, la Presidenza di Fujimori ha avuto una forte responsabilità nello screditare i politici e i partiti, addossando loro la responsabilità della gravissima crisi economica e della corruzione del sistema politico. Di fatto, la crisi dei partiti tradizionali, già iniziata negli anni novanta soprattutto per la grave crisi economica e la difficile situazione originata dal terrorismo, si andò accentuando fino a comportare la loro scomparsa dallo scenario politico nelle elezioni presidenziali e parlamentari del 1995 e del 2000⁸².

In questo modo la stabilità politico-istituzionale del paese ne è risultata profondamente minata, giacchè il processo di 'despolitizaciòn' e 'desinstitucionalizaciòn', ha influenzato non soltanto la stabilità istituzionale e il rapporto tra le istituzioni, ma soprattutto il sistema partitico⁸³.

Tuttavia dal 2000 il Perù, pur mantenendo formalmente immutata la Costituzione voluta da Fujimori, ha iniziato un processo di stabilizzazione politico-istituzionale che ha ripristinato il ruolo del Parlamento e ha rivalutato gli altri organi costituzionali.

Un primo passo in questa direzione è stata l'introduzione di una nuova legge elettorale tendente alla riduzione del proliferare di gruppi politici c.d. "indipendenti" e i partiti minori, che era stata invece favorita dalla legge elettorale n. 26859 del 29 settembre del 1997 che prevedeva, per le elezioni parlamentari, un sistema proporzionale senza sbarramento. Nel 2003, invece, con la legge n. 28094 è stato introdotto il sistema proporzionale con circoscrizioni plurinominali e lo sbarramento del 5%, che non consente ai partiti con una percentuale di voti inferiori a tale soglia di partecipare alla ripartizione proporzionale dei seggi.

Il proposito della riduzione dei partiti non è stato raggiunto completamente, vi sono ancora 36 gruppi politici iscritti nel *Registro Nacional de Procesos Electorales*, ma nella legislatura 2001-2006 solo 11 hanno avuto rappresentanza in Parlamento, e 9 nella legislatura 2006-2011.

Altresì dal 2003 è iniziato il rientro dei partiti politici c.d. tradizionali nella vita politica del paese. L'APRA, infatti, è stato il primo partito politico che ha partecipato alle elezioni regionali del 2003 e poi nel 2006 ha vinto le elezioni presidenziali, anche se non è riuscito ad ottenere la maggioranza parlamentare.

⁸² Nelle elezioni presidenziali e parlamentari del 2000 i partiti politici tradizionali raggiunsero solo l'1,5% dei voti. Durante i dieci anni della presidenza di Fujimori il principale gruppo politico che aveva la maggioranza parlamentare, si presentò alle diverse tornate elettorali con denominazioni diverse: Cambio 90, Nuova Mayoría, Perù 2000. Non si trattava infatti di un partito politico, nè aveva la volontà di esserlo, ma aveva l'unico scopo di sostenere gli interessi del Presidente.

⁸³ Al riguardo García Belaunde sostiene che vi sarebbe una forte relazione tra la debolezza del Congresso e la profonda crisi dei partiti politici. Evidentemente la crisi partitica era iniziata negli anni prima dell'avvento del *Fujimorismo*, e aveva determinato la mancanza di un'opposizione solida in Parlamento, lasciando via libera all'egemonia presidenziale. (v. D. García Belaunde, *Representaciòn y partidos políticos: el caso del Perù*, in *Pensamiento Constitucional*, 1995, pp. 59 ss.)

In questo contesto anche in Perù la ricerca di consenso tra le forze politiche ha agevolato la formazione di maggioranze parlamentari a sostegno delle iniziative del Presidente. Questo costituisce una delle basi del processo di stabilizzazione del quadro politico-istituzionale che si riflette sul rapporto Esecutivo-Legislativo, in particolare sull'esercizio del potere legislativo del Presidente della Repubblica. Infatti, la formazione di una coalizione stabile in Parlamento consente al Presidente di essere partecipe del procedimento legislativo attraverso il proprio potere di iniziativa legislativa. Il risultato è l'approvazione di un importante numero di progetti di legge dell'Esecutivo da parte del Congresso, questo ha segnato contemporaneamente una riduzione sostanziale della delega legislativa: durante la Presidenza transitoria di Paniagua ci sono stati dodici decreti legislativi; in quella di Toledo, nel corso dei cinque anni del suo mandato, sedici decreti legislativi; trentadue nell'attuale presidenza Garza. Anche il significativo utilizzo dell'istituto della decretazione di urgenza per fronteggiare il ripetersi di situazioni di crisi specie in campo economico e finanziario, sono state convalidate dal Congresso.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Dall'analisi dell'evoluzione della forma di governo presidenziale così come si è delineata nei testi costituzionali e nella prassi costituzionale peruviana - a partire dal processo di formazione dello Stato nazionale nell'Ottocento fino al consolidamento democratico degli ultimi anni - risulta come il Presidente della Repubblica sia stato dotato di importanti poteri, specialmente nell'ambito legislativo, che gli hanno dato via via un ruolo preponderante nel sistema politico-istituzionale. Infatti, al Presidente sono stati attribuiti, oltre al potere di veto sospensivo anche un incisivo potere di iniziativa legislativa che in certe materie è di carattere esclusivo, nonché la facoltà di dichiarare l'urgenza dell'approvazione dei progetti di legge.

La supremazia del Presidente della Repubblica latinoamericano è stata altresì potenziata dall'attribuzione dei *poteri di decreto*⁸⁴: i decreti legislativi e i decreti di necessità e urgenza (specialmente in materie economiche ed amministrative). Ciò significa che l'esecutivo può partecipare con atti aventi forza di legge alla produzione legislativa.

Si è poi visto che, con il proposito di contenere il rafforzamento dell'Esecutivo e rinnovare e razionalizzare il sistema presidenziale, sono stati introdotti istituti e meccanismi della forma di governo parlamentare, come il Primo Ministro, il Consiglio dei Ministri, la controfirma ministeriale, la responsabilità ministeriale, la censura dei ministri, ecc., sempre nella cornice della forma di governo presidenziale.

Notiamo subito che queste innovazioni non hanno portato alcun cambiamento fondamentale allo status del Presidente, in quanto la formazione dei governi rimane una prerogativa presidenziale. Egli, infatti, nomina e sostituisce a sua discrezione i Ministri ed anche se al Parlamento viene attribuito il potere di censurare singoli Ministri, ottenendo

⁸⁴ Così lo definirono Shugart e Carey in *Presidenti e assemblee. Op. cit.*, pp. 219-122.

in certi casi la loro rimozione, è comunque sempre il Presidente che può unilateralmente nominare i Ministri a sua convenienza (tenendo presente che il Capo di Gabinetto ha soltanto responsabilità amministrative).

Circa i poteri legislativi del Presidente, dall'analisi di quanto è avvenuto in questi anni, si è i Presidenti sono stati propensi a ricorrere a meccanismi autonomi di produzione legislativa; pratica che è venuta più in evidenza quando hanno dovuto fronteggiare situazioni di crisi economica e di instabilità politica. In questi casi è divenuto sempre più frequente l'utilizzo della decretazione di necessità e urgenza.

Un altro elemento venuto in luce è che la decretazione di necessità e urgenza, da istituto tipicamente d'eccezione, pensato dai Costituenti per fronteggiare situazioni di straordinaria e urgente necessità, è diventato uno strumento "quasi" ordinario, di cui i Presidenti hanno fatto uso pure in situazioni di necessità relativa. Ciò è avvenuto quando più forte è stata la personalizzazione della politica nella figura del Presidente della Repubblica, che ha teso ad affermarsi come centro propulsore di governo. Tale utilizzo, quantitativamente e qualitativamente smisurato, è stato favorito anche dalla mancanza di un sistema di controllo politico e/o giurisdizionale.

Negli anni più recenti, la tendenza all'utilizzo della decretazione di necessità e urgenza si è molto ridotta, ed ora è limitato al campo economico e fiscale, soprattutto per ottenere la concessione di crediti straordinari destinati a finanziare progetti o piani istituzionali, che esulano dalle previsioni delle spese annuali di bilancio.

Negli anni più recenti i Presidenti sono stati più propensi a cercare strategie per il superamento del problema dell'inerzia e della paralisi istituzionale, favorendo il concreto dispiegarsi dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo. In questo senso il pericolo di una paralisi è divenuto un incentivo alla ricerca di consenso, che allontana i rischi di un governo autoritario o di personalismo accentuato.

Un'altra caratteristica emersa dalla ricerca, riguarda il sistema politico, che negli ultimi anni si è andato delineando con una fisionomia differente rispetto al passato, per la mancanza di una rigida ed efficiente disciplina di partito, l'assenza di antagonismo ideologico e l'affermarsi di un'articolazione politica su base locale.

In questo senso, la difficile combinazione tra Presidenzialismo e multipartitismo, sembra incidere più sulla governabilità e sul consolidamento della democrazia.

Il sistema partitico, infatti, è risultato modificato da una maggiore propensione alla costituzione di ampie e coese coalizioni partitiche che tendono alla cooperazione istituzionale. D'altra parte, la maggiore disponibilità delle forze politiche al consenso ha favorito la notevole riduzione della complessità e frammentarietà del contesto politico parlamentare, garantendo la formazione di schieramenti più solidi atti a costituire e mantenere il sostegno al programma politico del Presidente. Ciò si è rivelato un importante antidoto al problema dei 'blocchi di potere, caratterizzato dalla presenza della c.d. "doppia minoranza", ossia di un Presidente eletto con una maggioranza relativa, e privo di sostegno di una maggioranza all'interno dell'Assemblea parlamentare. Al tempo stesso, è da sottolineare

l'importanza della ricerca e della disponibilità al consenso delle forze politiche in quanto apre le vie necessarie perché l'opposizione possa concorrere alla realizzazione della politica di governo.

Peraltro, la costituzione di maggioranze parlamentari convergenti sul programma di governo consente che la pratica dei poteri *forti* attribuiti al Presidente della Repubblica sia attenuata. In questo modo l'esercizio dei *poteri di decreto*, specialmente la decretazione di necessità e urgenza, è sostanzialmente diminuito, perdendo quei connotati tipici del "superpotere".

Resta ancora aperto il problema della mancanza di meccanismi istituzionali sia per affrontare l'eventualità di governi minoritari, che per garantire il ruolo di controllo politico dell'opposizione e degli altri organi costituzionali.

BIBLIOGRAFÍA

Alayza & Paz Soldán. (1928). Derecho Constitucional General y del Perú, Lima.

Alcántara, M. (2003). Sistemas políticos de América Latina, Vol. I, Madrid: Tecnos.

Alcántara, M. (2004). Gobernabilidad, crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Ackerman, B. (2003). La nuova separazione dei poteri, presidenzialismo e sistema democratico, Roma: Carocci Editori.

Bernales, E. (1984). El parlamento por dentro, Lima: DESCO.

Bernales, E. (1990). Parlamento y democracia, Lima: Constitución y Sociedad.

Bernales, E. (1994). La Constitución de 1993, Tomo II, Lima: Comisión Andina de Juristas.

Basadre, J. (1980). Elecciones y centralismo en el Perú, apuntes para un esquema histórico, Lima, primera edición.

Biscaretti di Ruffia, P., (1988). Introduzione al diritto costituzionale comparato, Ciudad: Milano.

Blanco Valdés, R., (2000). El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?, México D.F.: UNAM.

Bognetti, G. (2000). Lo spirito del costituzionalismo americano, II, La costituzione democratica, Torino, Giappichelli.

Campana, R. (1968). Il potere politico nell'America Latina, Ciudad: Milano.

Cereceda, F.C. (1984). El sistema democrático de América Latina, Ciudad: ICHEC.

Chirinos, E. (1979). La nueva Constitución al alcance de todos, Lima: Editorial Andina.

Colomer, A. (1994). Estudios Constitucionales, México D.F.: UNAM.

QUISPE, Celia.

Colomer, A. (2002). *Crisis y reformas en ibero América*, Valencia: Editorial Nomos.

Cuevas, A. (1986). *Democrazia e sviluppo, problemi del consolidamento democratico in America Latina*, Roma: Edizioni Lavoro.

Cuevas, A. (1987). *Autoritarismo e democrazia in Cile*, Roma: Edizione Lavoro.

Cuevas, A. (1988). *America Latina*, t. 3. *Le istituzioni, la politica, l'economica*, Roma: Edizione Lavoro.

Criscuoli, A. (1910). *La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo*, Napoli.

Dahl, R. (1994). *Poliarchia, partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Franco Angeli.

De Vergotini, G. (1997). *Costituzione ed emergenza in America Latina*, Giuffrè, Torino.

De Vergotini, G., (2004). *Diritto costituzionale comparato*, Ciudad: Padova.

Diamond, L., e Plattner, M.F. (1996). *The global resurgence of democracy*, Baltimore-London; Johns Hopkins University Press.

Dogliani, M. (1985). *Indirizzo politico riflessioni su regola e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli.

Donati, G. (2004). *Le Costituzioni dell'America Latina*, Volume secondo, Senato della Repubblica, Servizio Studio, n. 40, dicembre 2004.

Duverger, M. (1982). *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona: Ariel.

Elia, L. (1961). *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milano.

Elia, L. (1970). *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano.

Eguiguren, F., (1987). *La Constitución política de 1979 y sus problemas de aplicación*, Lima: Cultural Cuzco.

Eguiguren, F. (1990). *Los retos de una democracia insuficiente*, Lima: Comisión Andina de Juristas.

Eguiguren, F. (1993). (Coordinador) *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima: Comisión Andina de Juristas.

Espiell, P., (1977). *El predominio del poder ejecutivo en América Latina*, México D.F.

Fabbrini, S. (1993). *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari: Laterza.

Fernandez Segado, F., (2003). (Coordinador) *La constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid.

Ferrero, R., (1983). *El Liberalismo Peruano*, Lima: Grace.

Galizia, M., (1972). *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano: Editorial.

Gambino, S. (1997). *Democrazia e forma di governo, modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini.

García Belaunde, D. e Segado Valle, (1992). *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid.

- García Belaunde, D., (1993). Las Constituciones del Perú, Edición oficial, Ministerio de Justicias.
- García Belaunde, D. e Fernández Segado, F., (1994). La Constitución peruana del 1993, Lima: Grijley.
- García Belaunde, D., (1995). Representación y partidos políticos: el caso del Perú, in Pensamiento Constitucional,
- Gutiérrez, I., (1995). Los controles de la delegación delegada, Madrid.
- Huerta Ochoa, C., (1998). Mecanismos Constitucionales para el control del poder político, México D.F.: UNAM.
- Kaplan, M., (1996). El Estado latinoamericano, México D.F.: UNAM.
- Kaplan, M., (1981). Aspectos del Estado en América Latina, México D.F.: UNAM.
- Krasner, M. e Chamberski, S., (1994). Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America, profili istituzionali, Torino,.
- Lambert, J., (1969). América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas, ed. Riuniti,.
- Lanzaro, J., (2001) (Comp.). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Buenos Aires: FLACSO.
- Lijphart, A., (1987). Las democracias contemporáneas, Barcelona: Ariel.
- Lijphart, A., (2000). Modelos de democracia, forma de gobierno y resultados en 36 países, Barcelona: Ariel.
- Lijphart, A., (1992). Parliamentary versus presidential governments, Oxford: OUP, Stati Uniti.
- Linz, J., (1985). La quiebra de las democracias, Madrid: Editorial Alianza.
- Linz, J., (1994). La crisis del presidencialismo: perspectivas comparativas, 2. El caso de Latinoamérica, Ed. Alianza universidad, Spain.
- Linz, J. e Valenzuela, A., (1995). Il fallimento del presidenzialismo, Il Mulino, Bologna.
- Loewenstein, K., (1979). Teoría de la Constitución. Ariel.
- Loewenstein, K., (1957). Political power and Governamental Process, Chicago.
- Lucarelli, A., (2000). Teorie del presidenzialismo, fondamento e modelli. Padova.
- Nino, C., (1992). El Presidencialismo puesto a la prueba, con especial referencia al presidencialismo latinoamericano, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. & Fernandez, M., (1991). Presidencialismo versus parlamentarismo, América Latina. Contribuciones a un debate conceptual y comparativo, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. e M. Fernandez, M., (1998). El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en la América Latina, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D., (1996). Democracia, Transición y gobernabilidad en América Latina, México D.F.: Instituto Federal Electoral.

QUISPE, Celia.

Mainwaring, S. e Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

Mc Evoy, C., (1997). *La utopía republicana, ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana*, Lima: PUCP.

Mezzetti, L. e Piergigli V. (1997). *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Editori, Tornino,.

Mezzetti, L. (2003). *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, CEDAM, Padova.

Morlino, L. e Spreafico, A. (1991). *Democrazia e partiti in America latina*, Milano.

Orbegoso, S. (1977). *El predominio del poder ejecutivo en América Latina*, in AAVV: *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México.

Pareja Paz Soldán, J. (1973). *Derecho constitucional peruano*, Lima.

Pareja Paz Soldán, J. (1979). *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Edt. Justo Valenzuela, 3ra. Ed., Lima 1984.

Pareja Pflucker, P. (1987). *Atribuciones constitucionales del Presidente de la Republica*, Ed. Rikchay, Lima.

Patrono, M. (1981). *Le leggi delegate in parlamento, analisi comparata*, Padova.

Paz Soldán, T. (1928). *Derecho Constitucional General y del Perú*, Lima.

Pelaes M. (1980). *El Tribunal de Garantías Constitucionales*, 2da. Ed., Publicaciones Culturales Amazonas, Lima.

Planas, P. (2001). *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*, Fondo editorial del Congreso del Perú.

Sánchez L. (1980). *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid.

Sartori, G., (2000). *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo Cultural Económica, México, 1994. Traduzione italiana *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, 4ta. Ed.

Shugart, S., e Carey, J. (1995). *Presidenti e assemblee disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Il Mulino, Bologna.

Tuesta F. (1995). *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

Ulloa, A. (1917). *El proceso electoral de Lima de 1917*. Lima, Imprenta Torres Aguirre.

Valadés, D. (2000). *El gobierno en América Latina, Presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM.

Valadés, D., e Carbonell, M. (2004). *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, UNAM.

Valencia, S. (1979). *El poder Ejecutivo en América Latina*, UNAM. Ciudad de México.

Valenzuela, A. (1998). *Las crisis del presidencialismo*, t.2, Alianza Universidad.

Villarán, M.V. (1933). *Anteproyecto de la Constitución de 1933*, Cámara de Diputados, Perú.

Villarán, M.V. (1998). Lecciones de Derecho Constitucional, Fondo Ed., PUCP, Lima.

Alcántara M., e Sánchez F. (2001). Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de Veto-insistencia y control político, in Revista de estudios políticos, n. 112, CEPC, abril-junio 2001.

Alcántara M. (2003). De la democracia en América Latina al comenzar el siglo XXI, in "Rev. Quórum, Revista Iberoamericana, Universidad Alcalá.

Cárdenas, C. (1987). Los decretos con fuerza de ley, en *Thémis* 2da. Época, n. 6.

Delgado, G. (1992). El "reequilibrio de poderes" (reflexiones acerca de la ley n.25397) sobre control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República, in *Lecturas sobre temas constitucionales*, Comisión Andina de Juristas, Lima.

De la Puente y la Valle, M. (1986). Las medidas extraordinarias, in *Revista Peruana de Derecho de empresas*, n. 20, Lima.

Eguiguren, F. (1987). Funciones legislativa del Poder Ejecutivo, en *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*, Cultural Cuzco, Lima.

Eguiguren, F. (1987). El control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia del artículo 211, inc. 20 de la Constitución, en *Revista Thémis*, 2da. Época, n.6.

Eguiguren, F. (1993). Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú, en *Formas de gobierno, relaciones ejecutivo-parlamento*, Comisión Andina de Juristas n. 2, Lima.

Eguiguren, F. (2001). El Congreso, el gobierno y sus relaciones políticas, en la propuesta de reforma constitucional, en *Revista Peruana de Derecho, Público, administrativo y Constitucional*, año 2 n.3 Julio-Dic. 2001.

Eguiguren, F. (2002). Los efectos de las sentencias sobre inconstitucionalidad del Tribunal constitucional, in "Biblioteca peruana de Derecho Constitucional", n.24. IIDC.

Fernández, F. (1990). Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo, in *Revista de Derecho*, Fondo Editorial PUCP, 1989-1990.

Fernández F. (1994). El nuevo ordenamiento constitucional del Perú, Aproximación a la Constitución de 1993, in *La Constitución de 1993 análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Lima.

Fernández F. (1999). El control normativo de la constitucionalidad en el Perú: Crónica de un fracaso anunciado, in "Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano", Ed. 1999, CIEDLA, Argentina.

Figueiredo e Limongi, (1995). Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional, in *Rivista Brasileira de Ciências Sociais* 29.

Foweraker, J. (1998). Institutional design, party systems and governability. Differentiating the presidential regimes of Latin America, in *British Journal of Political Science*.

García Belaunde, D. (1992). Forma di governo nella costituzione peruviana, in *Revista de Estudios Políticos*, n.74.

QUISPE, Celia.

García Belaunde, D. (1993). Funciones legislativas del ejecutivo moderno: el caso peruano, in "Lecturas sobre temas constitucionales", n. 3 Comisión Andina de Juristas, Lima 1993.

Godoy, O. (1996). Pueden las fuerzas armadas ser garantes de la democracia, in Revista de Estudios Políticos, n.61, Universidad Católica, Chile.

Haro, R. (2000). El rol institucional del Jefe de Gabinete de ministros en el presidencialismo argentino, in Rivista dell'Accademia Nazionale de Derecho y Ciencias Sociales de Cordova, Argentina.

Jimenez J. (1994). Las relaciones parlamento-ejecutivo y el sistema legislativo, in "Rev. Pensamiento Constitucional", PUCP, Agosto.

Landa, C. (2003). Los decretos de urgencia en el Perú, in "Rev. Pensamiento Constitucional", año IX, n.9, PUCP, Agosto.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multiparty systems and democracy. The difficult combination, in Comparative Political Studies, n.26 (2).

Maldonado, F. (1991). El régimen político peruano, in Revista de Derecho Político,

Mustapic, A.M. (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina, in Revista de Desarrollo Económico, Vol. 39, n. 156, gennaio.

Negretto, G. (2001). El constitucionalismo puesto a prueba: decretos legislativos y emergencia económica en América Latina, in Revista Isonomia, n. 14, aprile.

Nogueira, H. (1987). El presidencialismo en la práctica política, Revista Síntesis, n.3.

Nogueira, H. (1988). I regime presidenziale dell'America Latina, in "Quaderni Costituzionali", n. 3.

Nogueira, H. (1990). Consideraciones y alternativas al sistema electoral vigente, in Revista de Derecho Público.

Paniagua, V. (1995). La Constitución peruana de 1993, in Dereito, n.2.

Pacheco, C. (1978). "Decentralismo y regionalismo en el pensamiento de Víctor Andrés Belaunde", en Mercurio Peruano, n.494-495.

Quintero, O. (1988). El poder ejecutivo e las constituciones de América Latina, in El Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX., III, México.

Rescigno, G.U. (1989). Forma di Stato e forma di governo, in Enc.giur.,XIV, Roma.

Ruiz J.C. (2000). El control parlamentario de los decretos de urgencia en el Perú, en "Rev. Pensamiento Constitucional", Año VII, PUCP.

Serrafero, M., (1991). Presidencialismo y reforma política en América Latina, in Revista del Centro de estudios Constitucionales.

Suarez, W. C. (1982). El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno, in Revista de Estudios Políticos, n.29.

Valenzuela A. (1998). Presidencialismo e parlamentarismo en América Latina, en El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, “Conferencias magistrales”, n.,8, México

V Congreso iberoamericano de derecho constitucional. Instituto de investigaciones jurídicas e Instituto iberoamericano de derecho constitucional, UNAM, México, 1998.