

RIVISTA DI DIRITTI COMPARATI



Rivista Quadrimestrale
2/2023

Rivista di diritti comparati

Rivista quadrimestrale

Anno VII – N. 2/2023

DIREZIONE

Andrea Buratti – Università di Roma “Tor Vergata”
Alessandra Di Martino – Università degli studi di Roma “La Sapienza”
Cristina Fasone – LUISS Guido Carli
Giuseppe Martinico – Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna di Pisa
Anna Mastromarino – Università di Torino
Oreste Pollicino – Università Commerciale “L. Bocconi” - Milano
Giorgio Repetto – Università di Perugia
Francesco Saitto – Università degli studi di Roma “La Sapienza”
Raffaele Torino – Università Roma Tre

COMITATO SCIENTIFICO

Richard Albert (Texas University, Austin), Vittoria Barsotti (Univ. Firenze), Francesco Bilancia (Univ. ChietiPescara), Roberto Bin (Univ. Ferrara), Giuseppe Bronzini (Corte di cassazione), Ermanno Calzolaio (Univ. Macerata), Paolo Carrozza † (Scuola Sant’Anna, Pisa), Marta Cartabia (Univ. Bocconi), Ginevra Cerrina Feroni (Univ. Firenze), Francesco Cerrone (Univ. Perugia), Roberto Conti (Corte di cassazione), Diego Corapi (Univ. Sapienza, Roma), Barbara De Donno (Luiss “Guido Carli”), Pasquale De Sena (Univ. Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Giuseppe De Vergottini (Univ. Bologna), Giuseppe Franco Ferrari (Univ. Bocconi), Tommaso Edoardo Frosini (Univ. Suor Orsola Benincasa), Anna Gamper (Universität Innsbruck), Javier García Roca (Universidad Complutense de Madrid), Michele Graziadei (Univ. Torino), Peter Hay (Emory University), Nicola Lupo (Luiss “Guido Carli”), Elena Malfatti (Univ. Pisa), Miguel Poiates Maduro (European University Institute), Giovanni Marini (Univ. Perugia), Francesco S. Marini (Univ. Roma Tor Vergata), Roberto Mastroianni (Univ. Napoli Federico II, Tribunale UE), Petros Mavroidis (Columbia University, NY; Université de Neuchâtel), Antonello Miranda (Univ. Palermo), Luigi Moccia (Univ. Roma Tre), Laura Montanari, (Univ. Udine), Massimo Papa (Univ. Roma Tor Vergata), Ernst Ulrich Petersmann (European University Institute), Valeria Piccone (Corte di Cassazione), Cesare Pinelli (Univ. Sapienza, Roma), Giovanni Pitruzzella (Univ. Palermo, Corte di Giustizia UE), Marie-Claire Ponthoreau (Université de Bordeaux), Patricia Popelier (University of Antwerp), Paolo Ridola (Univ. Sapienza, Roma), Roberto Romboli (Univ. Pisa), Antonio Ruggeri (Univ. Messina), Alejandro Saiz Arnaiz (Universitat Pompeu Fabra), Roberto Scarciglia (Univ. Trieste), Robert Schütze (Durham University, Luiss “Guido Carli”), Francesco Viganò (Univ. Bocconi, Corte costituzionale)

REDAZIONE

Marco Bassini (Tilburg University) (Coordinatore), Nicola Cezzi (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”); Giulia Chinaglia (Università di Torino); Giovanni De Gregorio (Católica Global School of Law), Giacomo Delledonne (Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna di Pisa), Claudio Di Maio (Università della Calabria), Silvia Filippi (Università di Perugia), Alessandro Francescangeli (Università di Roma “Tor Vergata”), Alessia Fusco (Università di Torino), Giampiero Gioia (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), Umberto Lattanzi (Università Commerciale “L. Bocconi” - Milano)

SOMMARIO

Recent developments in the Italian constitutional experience: a look from within (Part I)

CAMILLA BUZZACCHI, *The Meloni government and the European Union. The defence of identity values and the protection of the country's interests*
[pp. 1-20]

ANDREA DE PETRIS, *From political to technocratic government and back: the source of accountability in the government building process in Italy*
[pp. 21-55]

Saggi

ALESSANDRA DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*
[pp. 56-91]

PAMELA MARTINO, *La comfort zone della Corte suprema del Regno Unito nel giudizio di reference sul secondo referendum indipendentista scozzese*
[pp. 92-115]

GIULIANO VOSA, *La lunga marcia della clausola identitaria. Riflessioni per un esame comparato della recente giurisprudenza costituzionale euro-unitaria*
[pp. 116-163]

LUCA DETTORI, *L'interruzione volontaria della gravidanza: da privilegio in base allo status civile a diritto della persona. Il cammino verso la modernità della Corte Suprema indiana*
[pp. 164-198]

TANIA ABBIATE, *Uso e abuso dell'istituto referendario nei recenti processi costituzionali*

[pp. 199-213]

Note e commenti

ORLANDO SCARCELLO, *Planned Parenthood South Atlantic v South Carolina (2023): il federalismo americano dopo Dobbs v. Jackson*

[pp. 214-233]

CARLOTTA CALABRESI, *L'entreprise à mission francese e la società benefit italiana a confronto: nuove forme di coabitazione fra profitto e bene comune*

[pp. 234-254]

SALVATORE MARIO GAIAS, *Il pericolo ha 280 caratteri e nessun volto. L'evoluzione del concetto di "terrorismo en internet" tra Audiencia Nacional e Tribunal Constitucional spagnolo. Brevi riflessioni su due pronunce chiave in materia di libertà di espressione*

[pp. 255-263]

CHIARA INGENITO, *L'ordinanza della Cassazione civile n. 230/2023: un'occasione per riflettere sul principio del superiore interesse del minore rispetto alla tutela degli orfani di femminicidio*

[pp. 264-290]

ISABELLA MARIA LO PRESTI, *Meccanismi e procedure di destituzione anticipata del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay, tra Costituzione formale e prassi applicativa*

[pp. 291-313]

Recensioni e letture critiche

LUNA MANCINI, *Recensione a Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, La interpretación conforme al derecho de la Unión Europea. Especial referencia al intérprete constitucional (Aranzadi, 2023)*

[pp. 314-320]

Il regolamento relativo alla procedura di valutazione dei contributi pubblicati nella *Rivista* e le *Norme editoriali* sono disponibili on line all'indirizzo www.diritticomparati.it/rivista

Editore: Andrea Buratti, Alessandra Di Martino, Cristina Fasone, Giuseppe Martinico, Anna Mastromarino, Oreste Pollicino, Giorgio Repetto, Francesco Saitto, Raffaele Torino

Coordinatore Editoriale: Serenella Quari

Sede: Via Roentgen, 1 – 20136 Milano / Via O. Raimondo, 18 – 00173 Roma

ISSN: 2532-6619

Meccanismi e procedure di destituzione anticipata del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay, tra Costituzione formale e prassi applicativa*

Isabella Maria Lo Presti

SOMMARIO: 1. La destituzione del Presidente Castillo come spunto per una riflessione comparata. - 2. La forma di governo peruviana come esempio di *regimen presidencial parlamentarizado*. - 3. La disciplina costituzionale della *cuestión de confianza* e lo scioglimento presidenziale del Congresso. - 4. Il contributo dell'uso della *moción de vacancia presidencial* alla parlamentarizzazione del presidenzialismo peruviano. - 4.1. Le questioni procedurali inerenti alla destituzione del Presidente della Repubblica per le ipotesi di permanente incapacità fisica e morale. - 5. La destituzione presidenziale nella disciplina costituzionale paraguaiana. Esperienze a confronto. - 5.1. Aspetti procedurali della messa in stato d'accusa del Presidente paraguaiano - 6. Considerazioni finali.

1. La destituzione del Presidente Castillo come spunto per una riflessione comparata

Dalla destituzione del Presidente peruviano Pedro Castillo, in seguito alla approvazione¹ da parte del Congresso della *moción de vacancia* per incapacità morale² è ormai trascorso un lasso di tempo sufficiente per tracciare una analisi ragionata della vicenda. Il caso Castillo offre, infatti, l'occasione per sviluppare uno studio dei principali meccanismi di funzionamento della forma di governo peruviana che presenta interessanti profili distintivi rispetto al modello presidenziale. Diversamente dall'archetipo di riferimento³, l'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione del 1993 si caratterizza per l'innesto nella relazione tra l'Esecutivo e il Congresso di alcuni strumenti di controllo che segnano un netto allontanamento dai tradizionali meccanismi di *checks and balances* di matrice statunitense. Tra questi, si segnala, da una parte, la possibilità del Presidente di sciogliere il Congresso, e dall'altra, la facoltà di

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ *Resolución del Congreso* 001-2022-2023- CR, pubblicata in Gazzetta ufficiale il 7 dicembre 2022.

² *Ex art. 113, punto 2, Cost. peruviana*. La disciplina e la prassi applicativa dell'istituto in esame verrà trattata nei paragrafi successivi.

³ Le vicende politiche che hanno interessato anche altri sistemi presidenziali di questa specifica area geografica hanno in passato spinto la dottrina a riflettere sulle divergenze rispetto all'archetipo statunitense: sulla categoria dei regimi «presidenzialisti» si rinvia a M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2010, p. 143; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza- A. Di Giovine- G. F. Ferrari (curr.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, p. 721 ss. Per una lettura complessiva sui tratti distintivi dei sistemi presidenziali della regione sudamericana si veda L. Mezzetti, *I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive*, in *DPCE Online*, 2023, II sezione monografica, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

quest'ultimo di porre fine anzitempo al mandato presidenziale, laddove ricorrano specifici presupposti costituzionalmente individuati. Tuttavia, nell'ultimo ventennio, la prassi attuativa della forma di governo peruviana così come delineata dalla Costituzione evidenzia una «mutazione costituzionale»⁴ di alcuni strumenti che è stata realizzata sfruttando il margine offerto dal grado di vaghezza di talune previsioni costituzionali, a vantaggio di esigenze di strategia politica. Presidente e Congresso si trovano così coinvolti in un rapporto che, pur non essendo qualificabile come fiduciario alla stregua di quanto avviene nei sistemi parlamentari, si regge su un delicato, e spesso cedevole, impianto di relazioni politiche. Più specificamente, con riguardo ai casi nei quali il mandato presidenziale è stato concluso prima della sua scadenza naturale, emerge la tendenza del Parlamento a sfruttare le procedure costituzionali con le quali può destituire il Presidente anche al di fuori delle condizioni di eccezionalità previste per la loro attivazione⁵.

L'analisi della casistica ha così alimentato alcune letture dottrinali secondo cui in Perù, nonché in altri ordinamenti presidenziali della regione sudamericana, si stia assistendo alla consolidazione di una nuova forma di *golpe de Estado*, istituzionalizzata e di natura parlamentare⁶. In tal senso, altresì emblematiche sono le vicende che hanno interessato il Paraguay. La forma di governo presidenziale delineata dalla Costituzione si caratterizza, infatti, per la presenza di alcuni «tratti parlamentari»⁷ che, come in Perù, hanno ibridato il prototipo di riferimento al fine di adattarlo allo specifico contesto ordinamentale. Un esempio è offerto dall'attuazione della disciplina della destituzione presidenziale ad opera del Congresso, che il testo costituzionale circoscrive a puntuali ipotesi, eccezionali rispetto all'ordinario regime di immunità del Presidente. Orbene, l'applicazione pratica di tale istituto ha sollevato numerosi dubbi circa l'uso che di esso è stato fatto rispetto la sua natura di *extrema ratio*. Nello specifico, si vedrà come nella vicenda che ha coinvolto l'allora Presidente

⁴ In L. G. Arcaro Conci, *La recente destituzione di Pedro Castillo (Perù) come riflesso dell'indebolimento della democrazia costituzionale in America Latina*, in DPCE Online, 2023, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>, p. 1777, con particolare riferimento ai meccanismi di destituzione presidenziale e alla loro prassi applicativa nell'area latinoamericana si evidenzia che «i presidenti sono stati rimossi dalla carica, o i processi nei loro confronti sono stati condotti, in contrasto con le norme costituzionali o, se si preferisce, sfruttando i parlamenti in un processo di mutazione costituzionale che ha permesso di reinterpretare la lettera della Costituzione in base alle contingenze politiche ed economiche dei diversi paesi».

⁵ Per un esame di alcuni casi emblematici cfr. F. J. Eguiguren Praeli, *La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?*, in *Pensamiento Constitucional*, 2017, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional>, p. 62 ss.

⁶ *Ivi*, p. 65 ss. Sulla parlamentarizzazione dei sistemi presidenziali si veda D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, 2008.

⁷ J. CARPIZO, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, 2009, Lima, consultabile al seguente link: www.archivos.Juridicas.Unam.Mex.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

Lugo si sia realizzata una parlamentarizzazione del meccanismo dell'*impeachment* che presenta interessanti punti di contatto con il contesto peruviano.

2. *La forma di governo peruviana come esempio di régime presidencial parlamentarizado*

L'attuale forma di governo peruviana è il risultato dell'architettura istituzionale delineata dalla Costituzione del 1993, adottata dopo il *golpe de Estado* promosso dal Presidente Fujimori. Se appare conforme alla genesi⁸ di tale testo costituzionale la scelta di adottare per il Perù il modello presidenziale, già sperimentato da altre realtà geograficamente vicine, è opportuno sottolineare che tale forma di governo era presente nelle precedenti costituzioni peruviane⁹. Sin dall'inizio della storia repubblicana del Perù la questione dell'identificazione della forma di governo è stata al centro dei dibattiti politici e dottrinali e ancor oggi non vi è convergenza di opinioni sulla sua classificazione. Sull'impianto istituzionale che presenta i classici tratti del prototipo presidenziale si innestano, infatti, elementi caratterizzanti la forma di governo parlamentare. Da una parte, si rintraccia un Presidente eletto a suffragio universale, a capo dell'Esecutivo, a cui viene demandata la direzione della politica nazionale¹⁰, nonché un'assemblea parlamentare, anch'essa direttamente eletta, slegata da un rapporto fiduciario con il primo. Dall'altra, diversamente dal modello presidenziale, l'Esecutivo è articolato come organo collegiale, formato, oltre che dal Presidente, da un Consiglio dei ministri¹¹: il Presidente del Consiglio e i ministri che lo compongono sono nominati e revocati dal Capo di Stato. Allo stesso tempo, il Presidente del Consiglio è legato al Congresso monocamerale da un rapporto di fiducia, sorretto dai tradizionali strumenti di razionalizzazione di chiara derivazione parlamentare, già previsti dai precedenti testi costituzionali che si sono succeduti tra il XIX e il XX secolo¹². L'architettura istituzionale delineata dall'attuale disciplina costituzionale segna indubbiamente un allontanamento dal modello della forma di governo presidenziale pura, quantomeno per un duplice ordine di ragioni: *in primis*, il Congresso e il Consiglio dei ministri dispongono di strumenti che consentono di far

⁸ Sul punto si veda la ricostruzione del contesto storico-politico nel quale è stata adottata la Costituzione peruviana del 1993 realizzata da G. Gonzales Mantilla- G. Famiglietti, *Riforma costituzionale e potere costituente in Perù. In cerca della nuova Costituzione*, in *DPCE Online*, 2022, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>, p. 1255.

⁹ Cfr. S. Bagni, *Presidenzialismo e presidenzialismi: è forse l'ora di un cambio di prospettiva? Spunti di riflessione dal recente caso di vacanza presidenziale in Perù*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, p. 118.

¹⁰ L'art. 118 della Costituzione peruviana elenca le principali funzioni del Presidente, al quale spetta, oltre alla già richiamata direzione della politica nazionale, la rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali, la nomina di alcune alte cariche pubbliche, la presidenza del Sistema di difesa nazionale nonché la gestione, attraverso la decretazione d'urgenza, delle situazioni d'emergenza.

¹¹ La Costituzione peruviana dedica al Consiglio dei ministri il Titolo V.

¹² Si veda sul punto F. Eguiguren Praeli, *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen político peruano*, 2021, Lima, p. 16.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

valere reciprocamente la responsabilità politica di entrambe le istituzioni coinvolte nel rapporto fiduciario¹³. Si tratta di un disegno istituzionale prodotto dalle influenze esercitate sui Costituenti dai modelli diffusi a quel tempo¹⁴ e dalla necessità di assecondare la volontà popolare secondo cui era preferibile «*confiar en una persona que en un grupo*»¹⁵. Un secondo profilo di differenziazione rispetto alla forma di governo presidenziale pura attiene ai poteri del Presidente della Repubblica che gode di iniziativa legislativa e di revisione costituzionale, è altresì legittimato a impugnare dinanzi al Tribunal constitucional le leggi approvate dal Congresso e detiene il potere di scioglimento dell'Assemblea parlamentare nei casi previsti dalla Costituzione¹⁶. Queste peculiarità sono alla base dell'inclusione del Perù, da parte di alcuni autori, tra le forme di governo semipresidenziali atipiche¹⁷, mentre, in talune letture della dottrina peruviana si valorizzano gli elementi di ibridazione del modello presidenziale

¹³ La trattazione di questi strumenti è affrontata nei successivi paragrafi.

¹⁴ Sull'influenza che esercitarono le diverse tradizioni costituzionali del tempo, e specificamente della Spagna, si veda G. ROLLA, *L'evoluzione del costituzionalismo in America latina e l'originalità delle esperienze di giustizia costituzionale*, in *Studi Urbinati*, 2013, p. 576, che ricorda che «Dal punto di vista del diritto costituzionale, il percorso giuridico comune tra la Spagna e le colonie ebbe il suo culmine nell'esperienza delle *Cortes de Cádiz*, dal momento che l'influenza culturale e politica di quella esperienza andò ben oltre il limitato arco temporale della sua vigenza». Tuttavia, l'Autore specifica altresì che «le soluzioni costituzionali introdotte nella fase dell'indipendenza contenevano dei significativi elementi di differenziazione rispetto alla coeva esperienza europea». Sulla stessa tematica si vedano anche E. A. López Sánchez- J. L. Soberanes Fernández (coords.), *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el occidente novohispano*, Ciudad de México, 2015.

¹⁵ C. Torres y Torres- Lara, *La cuestión de confianza*, in *Revista peruana de derecho público*, 2019, <http://www.garciabelaunde.com/DerechoPublico.htm>, p. 243.

¹⁶ Il Presidente della Repubblica può, inoltre, decretare lo stato d'emergenza che non incontra particolari limiti costituzionali, rientrando nel modello di disciplina emergenziale «a clausola generale» secondo la classificazione dei modelli di gestione dell'emergenza operata da A. Vedaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE Online*, 2020, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>, p. 1458.

¹⁷ In S. Bagni, *Presidenzialismo e presidenzialismi* cit., p. 512. Circa la prospettiva di una riforma costituzionale che definisca in chiave semi-presidenziale la forma di governo peruviana e le relative conseguenze si veda F. Eguiguren Praeli, *Las relaciones entre el Gobierno* cit., p. 16; dello stesso Autore cfr. anche *El régimen presidencial 'atenuado' en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso*, in *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*, 2009, p. 28 ss., nel quale ci si interroga sulla possibilità di modificare le attribuzioni del Presidente della Repubblica, mantenendo l'elezione diretta ma sottraendogli alcune prerogative in favore del Presidente del Consiglio dei Ministri, capo di Governo. Un Esecutivo, dunque, bicefalo, in linea con il prototipo semi-presidenziale francese che, tuttavia, secondo quanto sostenuto dall'Autore rischierebbe di generare una crisi di rigetto, in ragione di alcuni elementi che ostacolano la riuscita di un simile innesto, tra cui l'elevata frammentazione e polarizzazione del sistema politico peruviano e la forte legittimazione popolare di cui gode la figura presidenziale che difficilmente si concilierebbe con un aumento delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

con quello parlamentare, classificando la forma di governo peruviana come un «*régimen presidencial parlamentarizado*»¹⁸.

La difficoltà di ricondurre la forma di governo del Perù a uno dei modelli tradizionali trova conferma nella giurisprudenza costituzionale. Come sostenuto dal Tribunal constitucional, l'analisi diacronica delle vicende istituzionali e sociopolitiche che hanno interessato l'ordinamento peruviano a partire dalla dichiarazione di indipendenza è fondamentale per la comprensione di talune scelte costituenti che giustificano il carattere *sui generis* di tale assetto¹⁹. La fine del periodo coloniale spagnolo ha dato avvio a una profonda riflessione su diversi profili inerenti alla forma che il nuovo ordinamento peruviano avrebbe dovuto assumere, anche in ragione dell'allora contesto sociale e politico, fortemente conflittuale e frammentato. Su tali considerazioni si è basata, dunque, la scelta della forma repubblicana, che segnava una netta cesura con la tradizione monarchica spagnola, mentre l'individuazione delle regole e dei principi di funzionamento dell'assetto costituzionale è stata frutto di una graduale evoluzione. I giudici costituzionali, seguendo le principali tappe storico-costituzionali, evidenziano come dalla consacrazione del principio della separazione dei poteri nella sua dimensione più rigida si sia passati a una graduale inclusione di meccanismi di dialogo e successivamente di contrappeso tra l'Esecutivo e il Legislativo. Il Tribunal constitucional ricostruisce a tal proposito le vicende che hanno condotto al riconoscimento istituzionale del Consiglio dei ministri²⁰ e dei meccanismi di razionalizzazione, come il voto di censura²¹, affermando il carattere «autoctono»²² della forma di governo peruviana, difficilmente classificabile in base alla tradizionale tassonomia delle forme di governo. Questa difficoltà, segnalata dalla giurisprudenza costituzionale, può essere altresì imputata a taluni fattori extragiuridici, tra cui il grado di frammentazione dell'arena parlamentare e di polarizzazione del sistema politico, rispetto ai quali la forma di governo delineata dalla Costituzione peruviana risulta profondamente permeabile²³. Emerge una spiccata ambivalenza dell'assetto

¹⁸ Tra i principali sostenitori di tale classificazione si veda F. Eguiguren Praeli, *Las relaciones entre el Gobierno* cit., p. 16.

¹⁹ Sent. 0006-2019-CC-TC, considerato in diritto 37.

²⁰ Sent. 0006-2019-CC-TC, considerato in diritto 50.

²¹ Sent. 0006-2019-CC-TC, considerato in diritto 49.

²² Sent. 0006-2019-CC-TC, considerato in diritto 46.

²³ Come ricordato in R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE Online*, 2021, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>, p. 4269 e ss. la considerazione di elementi come il sistema di partiti è funzionale, secondo la dottrina elaborata da Volpi, a definire la «dinamica» di una forma di governo ma non costituisce un fattore strutturale della stessa; questi non assumerebbero, dunque, una rilevanza tassonomica, pur mantenendo «tuttora un'importanza non trascurabile, (ma) si pongono su un piano diverso e non sovrapponibile con quello, normativo, sul quale vengono confezionate le strutture dei sistemi istituzionali».

Con specifico riferimento alle forme di governo dell'America latina, e più specificamente, a quelle presidenziali, in J. Carpizo, *Propuesta de una tipología* cit., 9 e ss. si rintraccia una distinzione tra

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

istituzionale, che si presenta come “a geometria variabile”: la prevalenza dei tratti presidenziali si rintraccia nei casi in cui l'Esecutivo conta sul sostegno di una solida maggioranza parlamentare; diversamente, quando in seno al Congresso è presente una forte opposizione, si assiste a un uso- abuso degli strumenti tipici dei regimi parlamentari, che hanno prodotto in talune fasi della storia costituzionale del Paese una forte «*polarización y crisis política*»²⁴. Si verifica, nei fatti, una situazione di stretto condizionamento tra i due poteri, legislativo ed esecutivo, in quanto la stabilità governativa dipenderà dal concreto appoggio che il Presidente vanta in seno al Congresso.

Al fine di una migliore comprensione del concreto funzionamento del disegno costituzionale, nel paragrafo successivo si affronterà la questione della relazione funzionale che sussiste tra due istituti chiave di tale assetto, ossia, la *cuestión de confianza* e lo scioglimento presidenziale del Congresso.

3. La disciplina costituzionale della cuestión de confianza e lo scioglimento presidenziale del Congresso

a Per ciò che concerne la *cuestión de confianza*, in base alla disciplina costituzionale la sua presentazione è prevista come obbligatoria nella fase iniziale della formazione della compagine di governo, mentre, diventa facoltativa e discrezionale successivamente all'assunzione delle funzioni da parte dell'Esecutivo²⁵. Nel testo costituzionale peruviano la denominazione «*cuestión de confianza*» è dunque usata per indicare due istituti differenti, che a livello comparato sono individuati, rispettivamente, come «mozione di fiducia» e «questione di fiducia»²⁶. In base al disposto di cui all'articolo 130 della Costituzione peruviana, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri devono presentarsi dinanzi al Congresso entro

elementi strutturali e dinamici della forma di governo, simile alla precedente. L'Autore offre nella prima parte del suo contributo una panoramica delle principali classificazioni dei sistemi presidenziali dell'America Latina, a partire dalla tassonomia elaborata negli anni '40 da Karl Loewenstein, per poi proporre la propria sistematizzazione. Come lo stesso Carpizo sottolinea, la sua proposta classificatoria prende in considerazione anche aspetti di carattere politico, economico e culturale, che insieme a quelli strettamente giuridici consentono di ampliare l'analisi oltre il formante legale, valutando la prassi attuativa dei testi costituzionali che, secondo l'Autore risulta fondamentale per la piena comprensione dei sistemi giuridici oggetto di studio. Sul punto spec. p. 9 e p. 26-27.

²⁴ F. J. Eguiguren Praeli, *Crisis política y controversias constitucionales: ¿disolución del Congreso válida o golpe de Estado?*, in *Pensamiento político*, 2019, p. 237.

²⁵ *Ivi*, pag. 16.

²⁶ Cfr. N. Amprimo Plá, *¿La disolución del Congreso, decretada por decreto supremo no 165-2019-PCM, cumple con la previsión constitucional contemplada en el artículo 134 de la constitución política del Perú?*, in *Revista Peruana de Derecho Público*, 2019, <http://www.garciabelaunde.com/DerechoPublico.htm>, p. 17. Nello stesso senso cfr. D. García Belaunde, *Más sobre la “cuestión de confianza”*, in *Gaceta Constitucional*, 2018, p. 182.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

trenta giorni dalla nomina per esporre il proprio programma politico, che sarà oggetto di dibattito. L'appoggio del Congresso al nuovo Governo verrà espresso attraverso la votazione della mozione di fiducia che è presentata dall'Esecutivo stesso. La *cuestión de confianza* nella sua accezione obbligatoria svolge, dunque, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, la funzione di instaurare «*puentes de comunicación y diálogos*»²⁷ tra il potere legislativo e quello esecutivo e allo stesso tempo consente di verificare se, sin dal suo insediamento, la compagine di Governo potrà contare su di un sufficiente appoggio parlamentare.

Diversa natura, precisamente facoltativa e discrezionale, possiede la questione di fiducia di cui all'articolo 133 della Costituzione. In base alla disposizione richiamata, il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del collegio, ovvero, un ministro, a titolo individuale, può presentare al Congresso in qualsiasi momento una questione di fiducia che, se respinta, determinerà la rassegnazione delle dimissioni dell'intera compagine di Governo o dei ministri coinvolti. Sul punto, il testo della disposizione costituzionale in esame è alquanto vago. In primo luogo, non si specifica l'oggetto della questione di fiducia che, nel silenzio del dato testuale, potrebbe essere posta dal Governo sia per richiedere genericamente un riscontro sul proprio operato, sia per ottenere l'approvazione di uno specifico atto. A tal proposito, parte della dottrina ritiene che essa possa riguardare le proposte o gli atti che richiedono il necessario coinvolgimento del Congresso per la loro approvazione o adozione²⁸, mentre più ampia è la lettura offerta dal Tribunal constitucional che, in ossequio al dato letterale, riconosce «*al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera*»²⁹. La tesi è stata reiterata nella giurisprudenza costituzionale e ha contribuito a definire ulteriormente i confini di tale strumento di razionalizzazione³⁰. È stato, infatti, argomentato che attraverso la questione di fiducia l'Esecutivo esercita una potestà discrezionale che, pertanto, non può essere limitata dalla puntuale individuazione dei casi in cui questa potrà essere usata. Tuttavia, anticipando una possibile critica a tale lettura, lo stesso Tribunal constitucional ha sottolineato che il riconoscimento del carattere aperto della questione di fiducia non equivale comunque ad ammetterne un uso indiscriminato che creerebbe una grave situazione di instabilità politica³¹.

Il grado di vaghezza che l'articolo 133 della Costituzione peruviana presenta in merito all'oggetto della questione di fiducia si riscontra, inoltre, anche con riferimento alla mancata individuazione della maggioranza richiesta per la sua

²⁷ Sent. 0006-2019-CC-TC, considerato in diritto 99.

²⁸ Cfr. F. J. Eguiguren Praeli, *Crisis política y controversias* cit., p. 242.

²⁹ Sent. TC n. 0006-2018-PI/TC, considerato in diritto n. 72.

³⁰ In tal senso si esprime il Tribunal constitucional nella sentenza 0006-2019- CC-TC, considerato in diritto n. 102.

³¹ Sent. TC 0006-2019- CC-TC, considerate in diritto n. 108.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

approvazione, che non viene esplicitata neppure dal regolamento del Congresso³². In tal senso, parte della dottrina critica la soluzione attuativa che è prevalsa nella prassi parlamentare, ossia, quella di considerare sufficiente per la sua approvazione la maggioranza relativa. Le critiche mosse fanno leva su un argomento sistematico in base al quale, in considerazione del disposto di cui all'articolo 132, II comma della Costituzione, che stabilisce per l'accoglimento della mozione di censura la maggioranza assoluta, anche per la questione di fiducia dovrebbe essere considerata necessaria la stessa maggioranza. Questa lettura sarebbe quantomeno coerente con la funzione di controllo politico che entrambi gli istituti assolvono³³.

Strettamente connessa alla questione di fiducia facoltativa è la disciplina dello scioglimento presidenziale del Parlamento, dettata dalla disposizione costituzionale immediatamente successiva. Tale scelta sistematica conferma il legame funzionale tra i due istituti che viene altresì esplicitato dall'articolo 134 Cost., in base al quale al Presidente della Repubblica è riconosciuto il potere di scioglimento nella specifica ipotesi in cui il Congresso abbia approvato una mozione di censura o negato la fiducia a due Consigli dei ministri. La disciplina costituzionale proceduralizza ulteriormente questo potere fissando la tempistica dello scioglimento e individuando specifici limiti. Si stabilisce, infatti, che con lo stesso decreto presidenziale con il quale si pone fine al mandato parlamentare dell'intera assemblea siano già convocate nuove elezioni, che dovranno essere celebrate entro quattro mesi dallo scioglimento³⁴. Inoltre, relativamente ai limiti di esercizio del potere presidenziale in esame, questi sono sia di carattere temporale che congiunturale, in quanto il Presidente non potrà sciogliere il Congresso nell'ultimo anno del suo mandato e neppure nel caso in cui sia stato dichiarato lo stato d'assedio. A garanzia della continuità istituzionale, è altresì stabilito che la Comisión permanente³⁵, organo

³² L'articolo 86 del regolamento del Congresso, rubricato «*moción de censura y cuestión de confianza*» dedica una attenzione diversa ai due istituti, disciplinando in maniera puntuale solo la mozione di censura, per la quale sono stabiliti i tempi della procedura e la maggioranza richiesta per l'approvazione, diversamente da quanto disposto in merito alla questione di fiducia. Il regolamento parlamentare è consultabile al seguente link: <https://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento//>.

³³ Cfr. F. J. Eguiguren Praeli, *Crisis política y controversias* cit., p. 242.

³⁴ L'art. 134 Cost. stabilisce altresì che in vista dell'elezione dei nuovi parlamentari non potrà essere modificata la disciplina del regime elettorale vigente, mentre il carattere prescrittivo del limite dei quattro mesi per la convocazione di nuove elezioni è rafforzato dalla previsione di cui all'articolo 136 Cost. in base alla quale, nel caso in cui non si proceda in tal senso, il Congresso che era stato sciolto con decreto presidenziale riassumerà nuovamente le proprie funzioni e potrà destituire il Consiglio dei ministri.

³⁵ La Comisión permanente è composta da parlamentari designati dallo stesso Congresso e rispecchia in maniera proporzionale la consistenza numerica dei gruppi parlamentari. A titolo esemplificativo e non esaustivo, la Comisión permanente si occupa di nominare o ratificare la designazione di alcune cariche pubbliche, oltre ad esercitare quelle funzioni che il Congresso le delegherà. Si rimanda alla lettura dell'articolo 101 Cost. per la puntuale individuazione delle funzioni ordinarie della Comisión permanente.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

parlamentare che svolge in circostanze ordinarie alcune specifiche funzioni previste dal testo costituzionale, non potrà essere sciolta insieme al Congresso. Fino all'insediamento del nuovo Parlamento spetta, infatti, all'Esecutivo legiferare attraverso decreti d'urgenza che dovranno però essere presentati alla Comisión permanente per il loro esame³⁶. Tuttavia, quest'ultima, non disponendo di poteri legislativi propri, non può abrogare i suddetti decreti ma di ciò si occuperà eventualmente il nuovo Congresso.

Il potere presidenziale in esame non si sostanzia, dunque, in una prerogativa discrezionale ma è ancorato al caso in cui sussista una crisi politica tra l'Esecutivo e il Congresso, formalizzata attraverso la reiterata approvazione di una mozione di censura o il respingimento della fiducia avverso due Consigli dei ministri. Formalmente, dunque, si tratta di uno strumento che consente di superare una situazione di *impasse* istituzionale, chiamando in causa l'elettorato. Nella pratica, è emerso, invece, un uso strumentale e strategico da parte dell'Esecutivo della questione di fiducia per pressare il Congresso a sostenere legislativamente il programma di governo, a fronte della minaccia di un possibile scioglimento anticipato. Inoltre, il grado di vaghezza della disciplina costituzionale in esame ha consentito che, nella recente storia costituzionale del Perù, il Presidente esercitasse tale potere anche in assenza di una formale votazione parlamentare, contraria all'accoglimento della questione di fiducia. Si tratta della vicenda che si è svolta durante la presidenza di Martín Alberto Vizcarra, connotata proprio dal ricorso alla *cuestión de confianza* come metodo per la realizzazione forzata del programma politico di governo. Nello specifico, la questione di fiducia era stata apposta su un progetto di legge che introduceva nuove regole per la nomina dei giudici del Tribunal constitucional peruviano. L'ambito di intervento della proposta legislativa era già al centro dell'agenda parlamentare in quanto il Congresso aveva fissato la data per il rinnovo parziale del collegio costituzionale a cui si procedette regolarmente come da calendario. L'effettivo svolgimento dell'elezione parlamentare dei nuovi giudici costituzionali, dopo la formale presentazione della questione di fiducia, ha costituito per il Presidente Vizcarra l'espedito per poter lamentare un respingimento *de facto* della questione di fiducia, anche se nella pratica non si procedette a una formale votazione della stessa. Questa lettura dei fatti consentì al Presidente Vizcarra di ritenere sussistenti i presupposti costituzionali per lo scioglimento dell'Assemblea parlamentare, in quanto lo stesso Congresso aveva in precedenza formalmente denegato la fiducia al Consiglio dei ministri in carica³⁷. La vicenda brevemente richiamata avalla quanto evidenziato a proposito della parlamentarizzazione della

³⁶ Art. 135.2 Cost.

³⁷ Per una articolata cronologia dei fatti che hanno interessato lo scioglimento congressuale disposto dal Presidente Vizcarra cfr. D. Paiva Goyburu, *Disolución por puesta de mano. Un repaso cuadro por cuadro de lo ocurrido*, in *Revista Peruana de Derecho Público*, 2019, <http://www.garciabelaunde.com/DerechoPublico.htm>, p. 174 ss.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

forma di governo peruviana, fenomeno che può ricondursi anche alla attuazione pratica di un ulteriore strumento previsto dal testo costituzionale peruviano, di cui si tratterà nel paragrafo successivo, ossia, la destituzione del Presidente della Repubblica per mano del Congresso che ha assunto un ruolo chiave nella gestione delle crisi politiche.

4. *Il contributo dell'uso della moción de vacancia presidencial alla parlamentarizzazione del presidenzialismo peruviano*

La destituzione del Presidente Pedro Castillo per incapacità morale, dichiarata dal Congresso il 7 dicembre 2022, arricchisce di una nuova vicenda la casistica inerente a tale specifica ipotesi di destituzione presidenziale prevista dall'articolo 113 della Costituzione peruviana. La decisione del Parlamento, che aveva già provveduto a inserire all'ordine del giorno la votazione della *moción de vacancia* nei confronti del Presidente, si svolgeva appena poche ore dopo l'arresto del Presidente in carica per il reato di ribellione. Castillo aveva, infatti, annunciato di voler sciogliere il Congresso e instaurare un governo d'eccezione, nonostante mancassero i presupposti costituzionali previsti per una simile ipotesi.

Orbene, al fine di comprendere gli aspetti più propriamente giuridici della vicenda è necessario dedicare alcune riflessioni agli strumenti con i quali nell'ordinamento peruviano il Congresso può porre fine al mandato presidenziale e più specificamente alle ipotesi di vacanza presidenziale previste dal testo costituzionale. Quest'ultime sono puntualmente individuate dall'articolo 113 della Costituzione che delinea una partecipazione del Congresso più o meno attiva a seconda delle circostanze. I presupposti della vacanza presidenziale sono i seguenti: morte; permanente incapacità fisica o morale; dimissioni; uscita non autorizzata dal territorio nazionale o mancato ritorno; e infine, destituzione per uno dei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione che individua alcune eccezioni al regime di immunità del Presidente. Il testo costituzionale ha, dunque, ristretto a un *numerus clausus* le ipotesi di vacanza presidenziale. La natura delle condizioni individuate dalla disposizione in esame consente di poter dedurre che, mentre per le ipotesi di permanente incapacità e per i casi nei quali è previsto che possa farsi valere la responsabilità del Presidente, il Congresso gode di un margine di discrezionalità maggiore, per i casi rimanenti, il suo intervento sembra limitarsi a una mera presa d'atto della ricorrenza delle condizioni suindicate, caratterizzate da maggiore obiettività³⁸. Tuttavia, anche per le ipotesi nelle quali la dichiarazione della vacanza sembrerebbe ridursi a una mera formalità, la cronaca parlamentare offre importanti

³⁸ A. García Chávarri, *La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano*, in *Pensamiento Constitucional*, 2013, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional>, p. 400.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

precedenti per la valutazione del concreto funzionamento di tale istituto. In tal senso, emblematica è la vicenda che interessò le dimissioni che nel 2000 l'allora Presidente Alberto Fujimori notificò al Congresso, dopo aver abbandonato il Paese in seguito alla crescente indignazione pubblica per alcuni episodi di corruzione in cui risultava coinvolto, insieme ad alcuni esponenti della sua compagine governativa. Pur trattandosi di una condizione che, in base a quanto precedentemente sostenuto, lascerebbe pensare a un meccanismo di automaticità «dimissioni-dichiarazione di vacanza», in quel caso il Parlamento rifiutò di accettare la dichiarazione di Fujimori e avviò la procedura di destituzione per permanente incapacità morale³⁹.

La disposizione richiamata prevede che possa dichiararsi la vacanza presidenziale anche nel caso di permanente incapacità fisica o morale. Se sull'infermità fisica non sussistono particolari dubbi, non può affermarsi lo stesso per l'ulteriore *status* associato a quest'ultima. Al fine di rintracciare una possibile soluzione interpretativa, il dato letterale offre due elementi da tenere in considerazione: in primo luogo, tale causa di vacanza presidenziale è prevista congiuntamente all'ipotesi di incapacità fisica, circostanza che potrebbe lasciar intendere che entrambe le condizioni condividono la stessa natura, ovvero, quella di una infermità che non consenta al Presidente di proseguire il proprio mandato⁴⁰. In secondo luogo, l'incapacità morale, così come richiesto dalla disposizione costituzionale in esame, deve essere permanente e, dunque, irrisolvibile. Tuttavia, secondo la lettura maggioritaria in dottrina tale condizione può essere dichiarata anche sulla base di valutazioni di natura più propriamente politica e finanche etica. Secondo tale tesi interpretativa l'incapacità morale ricorrerebbe anche nel caso in cui si riscontri una mancanza di «*aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, en razón de haberse acreditado objetiva y fehacientemente una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa*»⁴¹.

³⁹ Il Congresso discusse e approvò la *moción de vacancia* per incapacità morale il 21 novembre 2000, ritenendo che la condotta del Presidente Fujimori fosse espressione della sua permanente inidoneità a svolgere il mandato presidenziale. I dibattiti parlamentari sono di ausilio per delineare la portata che in quella occasione si conferì all'ipotesi di vacanza in esame; si veda N. Amprimo Plà, N. Amprimo Plà, *La incapacidad moral como causal de vacancia del presidente de la república*, in *Revista Peruana de Derecho Público*, 2020, <http://www.garciabelaunde.com/DerechoPublico.htm>, p. 30 ss.

⁴⁰ Al fine di operare una delimitazione della condizione dell'incapacità morale alle sole ipotesi di infermità, durante i lavori della Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, chiamata a redigere un progetto di riforma costituzionale, si propose la modifica del testo dell'articolo 113 nel senso di prevedere la necessaria certificazione medica dello stato di salute del Presidente. Allo stesso tempo si prevedeva, però, un'ipotesi aggiuntiva, ovvero, quella della «*conducta incompatible con la dignidad del cargo*», come riportato da N. Amprimo Plà, *La incapacidad moral* cit., p. 35.

⁴¹ V. GARCÍA TOMA, *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*, Lima, 2006, p. 237. Si veda anche C. Hakansson Nieto, *Vacancia presidencial, transición democrática y omisiones constitucionales*, in *Revista de Derecho*, 2020, p. 143, che distingue questa specifica ipotesi di destituzione da altre vicende che possono interessare il mandato presidenziale: «*Para su comprensión, la vacancia se ha comparado con otras instituciones constitucionales, como las conductas que, sin que resulten supuestas responsabilidades jurídico-penales (antejuicio político), ni infracciones a la constitución de carácter político y posibles de impeachment (juicio político)* (García, 2013, p.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

Quindi, diversamente dalle altre condizioni previste dall'articolo 113 della Costituzione, dai connotati «tecnici»⁴², l'incapacità morale dipenderebbe da una decisione più propriamente politica del Congresso⁴³.

Al fine di tentare di definire ulteriormente la portata della *vacancia* per incapacità morale, è necessario completare l'analisi delle condizioni che possono causare la fine anticipata del mandato presidenziale, esaminando l'ulteriore ipotesi prevista dall'articolo 113 Cost., ovvero, quella della destituzione per le condotte individuate dall'articolo 117 Cost⁴⁴. La disposizione da ultimo richiamata, rubricata «*excepción a la inmunidad presidencial*» dispone, infatti, che il Presidente della Repubblica, nell'esercizio del suo mandato, potrà essere accusato per puntuali condotte, e più specificamente: per alto tradimento; per aver ostacolato l'ordinario funzionamento dei più importanti organi costituzionali; per aver impedito la celebrazione delle elezioni parlamentari, presidenziali, regionali e municipali; infine, per aver sciolto il Congresso al di fuori delle ipotesi costituzionalmente legittime⁴⁵. Il testo costituzionale peruviano mantiene, dunque, una differenza tra la vacanza presidenziale dichiarata per incapacità morale e quella che discende da un giudizio di responsabilità del Presidente per talune condotte specificamente individuate. Quest'ultime integrano delle ipotesi eccezionali rispetto all'ordinario regime di immunità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica. In tal senso, parte della dottrina sostiene una interpretazione letterale dell'articolo 117 Cost.⁴⁶ che, in un'ottica sistematica, avalla una lettura restrittiva anche dell'istituto della vacanza presidenziale per incapacità morale; risulterebbe, infatti, contraddittorio sostenere che le eccezioni previste al regime di immunità presidenziale siano esclusivamente quelle stabilite dall'articolo 117 Cost. per poi ammettere che attraverso la clausola della incapacità morale possa farsi valere una indistinta responsabilità politica del Presidente⁴⁷.

Gli argomenti richiamati non sono serviti ad orientare il ricorso nella prassi parlamentare alla dichiarazione di vacanza presidenziale per incapacità morale oltre i casi di infermità, estendendola a quei comportamenti, non definiti *a priori*, che

402), *hieran profundamente la dignidad presidencial, a tal punto de que su titular no pueda mantener el ejercicio del mandato*».

⁴² Cfr. M. Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Vol. IV, Lima, 1999, p. 281.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Previsto specificamente al punto 5 dell'art. 113 Cost. come un'ulteriore ipotesi di vacanza presidenziale.

⁴⁵ L'art. 117 della Costituzione prevede che: «*El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral*».

⁴⁶ Cfr. A. Quiroga León, *La no procesabilidad judicial del Presidente*, in *Ius et Praxis*, 1997, p. 84.

⁴⁷ Così A. García Chávarri, *La incapacidad moral* cit., p. 399.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

nuociono gravemente al prestigio della carica pubblica⁴⁸. Il testo costituzionale peruviano accoglierebbe di tal modo contestualmente, da una parte, una previsione che circoscrive la responsabilità del Presidente della Repubblica alle sole condotte individuate dall'articolo 117, dall'altra, una clausola che, per la sua formulazione, estende le possibilità che consentono una conclusione anticipata del suo mandato⁴⁹. La prassi applicativa sembra così aver aumentato il grado di incoerenza della disciplina costituzionale, confermando allo stesso tempo l'ambivalenza della forma di governo peruviana. A differenza di altre realtà ordinamentali, geograficamente e istituzionalmente vicine, che hanno fatto leva proprio sull'*impeachment* come «stratagemma»⁵⁰ per innestare meccanismi propri dei sistemi parlamentari in seno ai presidenzialismi della regione, il Perù sembra aver trovato un'altra via, sfruttando la vaghezza della Costituzione.

⁴⁸ Come sottolineato in dottrina da E. Chirinos Soto, *Constitución de 1993. Lectura y Comentario*, Lima, 1994, p. 230 «*tratándose de delitos que no sean de función, vale decir, de delitos comunes que el presidente haya cometido o que existe muy verosímil presunción en ese sentido, el Congreso para declarar la vacancia, recurrirá al artículo bajo comentario, sin necesidad de juicio político*».

⁴⁹ Come osservato da A. García Chávarri, *La incapacidad moral* cit., p. 399, «*si lo que busca el modelo presidencial es que el presidente de la República dirija el gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido - que lo diferencia del esquema parlamentario europeo, sujeto a las confianzas, censuras y disoluciones-, y por ello señala que, durante su mandato, solo puede ser acusado por situaciones extraordinarias muy específicas, carece de sentido lógico el que dicho mandato pueda acortarse o terminarse sobre la base de una consideración tan indeterminada como la moral, además de duplicarse aquí también el modelo de un juicio político*».

⁵⁰ Cfr. F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale in America Latina: una forma di responsabilizzazione dell'Esecutivo o un golpe istituzionalizzato?*, in DPCE Online, 2019, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>, p. 2005. Per completezza deve segnalarsi che la disciplina costituzionale del regime dell'immunità presidenziale e delle deroghe allo stesso è completata dagli articoli 99 e 100 della Costituzione, che delineano i giudizi di accusa che possono essere svolti nei confronti di alcuni alti funzionari pubblici, tra cui lo stesso Presidente per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni ovvero per «*infracciones constitucionales*». Come osservato sempre in F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale* cit., p. 2074 una attenta lettura delle disposizioni richiamate consente di individuare «due istituti analoghi (solo) parzialmente sovrapponibili». Più specificamente, all'indicazione dei soggetti e dei profili di responsabilità individuati dalla prima disposizione richiamata segue l'articolo 100 Cost. che, seppur rubricato «*ante-juicio constitucional*», delinea due diverse procedure: il *juicio político* e l'*antejuicio*. Quest'ultimo è finalizzato a far valere l'eventuale responsabilità penale di quelle alte cariche che sono tutelate dalla immunità funzionale e prevede un coinvolgimento del Congresso solamente parziale in quanto l'Assemblea parlamentare è chiamata a valutare solamente la verosimiglianza dei fatti contestati per decidere se il giudizio possa proseguire dinanzi l'Autorità giudiziaria competente, che emetterà il verdetto finale. Il *juicio político*, invece, riguarda l'ipotesi che nel testo costituzionale peruviano viene indicata come «*infracción constitucional*», comprendente genericamente quelle condotte contrarie al dettato costituzionale, spesso riconducibili all'abuso di potere. Nel caso in cui l'accusa di *infracción constitucional* venga confermata, è il Congresso stesso che potrà disporre la destituzione del Presidente nonché la possibile inabilitazione per il futuro all'esercizio di una carica pubblica. Per un approfondimento si rimanda a C. Landa, *Antejuicio político*, in *Elecciones- Oficina Nacional de Procesos Electorales*, 2005, p. 125 ss.; cfr. anche V. García Toma, *La acusación constitucional*, in *Advocatus*, 2011, p. 254.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

4.1. *Le questioni procedurali inerenti alla destituzione del Presidente della Repubblica per le ipotesi di permanente incapacità fisica e morale*

A L'indeterminatezza del contenuto della specifica condizione della permanente incapacità morale è stata in passato accentuata dalla una scarna disciplina degli aspetti procedurali inerenti alla presentazione e votazione della *moción de vacancia presidencial*. Le regole attuali sono, infatti, state adottate in seguito alla modifica del regolamento parlamentare del Congresso⁵¹, realizzata in osservanza del monito espresso dal Tribunal constitucional con la sentenza n. 006-2003⁵². In quell'occasione i giudici costituzionali invitarono l'Assemblea parlamentare a modificare la procedura regolamentare di vacanza presidenziale, per le specifiche ipotesi della permanente incapacità fisica e morale, al fine di introdurre maggiori garanzie procedurali. In adempimento della sentenza esortativa richiamata⁵³, si è così proceduto alla riforma dell'articolo 89-A del regolamento interno del Congresso che disciplina adesso il contenuto della mozione di vacanza presidenziale, stabilisce i *quorum* richiesti per la sua presentazione e quelli per l'eventuale approvazione e fissa i tempi della procedura, aumentando il grado di razionalizzazione di tale strumento. Più specificamente, la disciplina regolamentare prevede che la mozione debba essere presentata da una percentuale minima di congressisti, pari al 20% del numero legale, e debba indicare i fatti e i riferimenti giuridici sui quali si basa, nonché la documentazione a sostegno degli stessi. Alla sua presentazione segue un esame preliminare della mozione al fine di decidere sulla sua *admisión a tramite*⁵⁴, mentre la votazione finale non potrà essere fissata prima che siano trascorsi almeno tre giorni dalla seduta nella quale è stata ammessa, ma non oltre dieci giorni dalla stessa⁵⁵. La mozione dovrà essere approvata con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei congressisti, fedelmente alla indicazione che era stata fornita dal Tribunal constitucional nella sentenza richiamata. I giudici costituzionali avevano in quell'occasione sottolineato la necessità che per una simile votazione fosse previsto

⁵¹ *Resolución Legislativa* del Congreso n. 030-2003-CR, pubblicata il 4 giugno 2004.

⁵² Sent. TC n. 0006-2003-AI/TC.

⁵³ Sulla tipologia delle sentenze esortative, che si sono affermate in via di prassi nei sistemi di giustizia costituzionale dell'area latino-americana si rimanda a L. Casseti, *Corte costituzionale e silenzi del legislatore: le criticità di alcuni modelli decisori nel controllo di costituzionalità sulle lacune legislative e il ruolo dei giudici*, in L. Casseti- A. S. Bruno (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, Torino, 2019. Si veda anche F. Fernández Segado, *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*, Tomo III, Madrid, 2009.

⁵⁴ Testualmente l'art. 89-A, lett. b) dispone che «*Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.*»

⁵⁵ Lo stesso art. 89-A, lett. c) prevede la possibilità che una maggioranza pari ai 4/5 dei congressisti approvi l'anticipazione della votazione rispetto alla tempistica ordinaria, potendo anche deliberare una votazione immediata; non è tuttavia espressamente sancito che una simile alterazione della tempistica ordinaria sia giustificata da specifiche necessità, né da urgenza.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

un *quorum* qualificato, secondo una valutazione conforme al principio di ragionevolezza⁵⁶.

La procedura risultante dalla modifica del regolamento parlamentare delinea, dunque, due distinte fasi che corrispondono ad altrettanti momenti di riflessione, che dovrebbero garantire una maggiore valutazione da parte del Congresso dell'opportunità di portare a termine una procedura che ha come effetto finale la destituzione del Capo di Stato. La doppia votazione alla quale è sottoposta la mozione di vacanza in fase di ammissione e successivamente per l'approvazione finale, insieme alle maggioranze richieste, sembra quindi svolgere quella funzione di garanzia che nei parlamenti bicamerali è assicurata dal coinvolgimento di entrambe le Camere nei giudizi che coinvolgono il Presidente. Ulteriori tutele, seppur minime, vengono stabilite in favore di quest'ultimo al quale la mozione di vacanza dovrà essere notificata nel più breve tempo possibile e che in fase di dibattito potrà intervenire personalmente o a mezzo di proprio difensore di fiducia⁵⁷.

5. *La destituzione presidenziale nella disciplina costituzionale paraguaiana. Esperienze a confronto*

Le vicende costituzionali peruviane hanno evidenziato quali meccanismi sono stati sfruttati dal Congresso per porre anticipatamente fine al mandato presidenziale. Si è così osservato un ampliamento della portata delle previsioni costituzionali, al fine di giustificare il ricorso a strumenti pensati per specifiche ipotesi di incapacità del Presidente a proseguire nella propria carica, sino a ricomprendervi situazioni nelle quali si intende far valere una responsabilità meramente politica, ben differenti dalla condizione di infermità morale. Un uso strategico della disciplina costituzionale dettata per la conclusione anticipata del mandato presidenziale si rileva anche in altre esperienze geograficamente vicine a quella peruviana. In particolar modo, risulta pertinente ai fini di una comparazione sulla tematica oggetto del presente contributo l'analisi di alcune vicende che hanno interessato il sistema istituzionale paraguaiano. Tra queste, presenta puntuali elementi di comunanza con i profili analizzati a proposito della forma di governo peruviana il caso dell'*impeachment* che nel 2012 portò alla destituzione dell'allora Presidente del Paraguay, Fernando Lugo Méndez. Tuttavia, altrettanto rilevanti sono i tratti specifici che distinguono l'assetto istituzionale del Paraguay, da cui si intende cominciare. È opportuno, infatti, segnalare che la forma di governo presidenziale delineata dalla Costituzione paraguaiana del 1992 non prevede istituti di ibridazione (*stricto sensu*) con quella

⁵⁶ Sent. TC n. 0006-2003-AI/TC, punto 26.

⁵⁷ Art. 89-A, lett. c) regolamento parlamentare.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

parlamentare⁵⁸. Allo stesso tempo, tra i Costituenti prevalse la volontà di circoscrivere il potere presidenziale attraverso la previsione di talune misure, quali il divieto di rielezione⁵⁹, ovvero, quello di sciogliere il Congresso, come previsto da altri ordinamenti presidenziali della regione, tra cui quello peruviano esaminato.

Per il caso paraguaiano ai fini di una migliore comprensione delle relazioni tra gli organi di vertice dello Stato, è necessario anche considerare un elemento che ha inciso su tale profilo in maniera determinante, ossia, la legge elettorale, che individua formule differenti per l'elezione del Capo dello Stato e dell'assemblea legislativa. Nel primo caso, infatti, si adotta il sistema maggioritario a turno unico⁶⁰, prevedendo la maggioranza semplice per l'elezione del Presidente; mentre, per le due Camere, il *Código Electoral* del 1996⁶¹ ha previsto l'adozione di una formula proporzionale, e specificamente del metodo D' Hondt. Questa scelta risponde alla volontà di evitare che si perpetrassero quelle dinamiche note nella storia del Paraguay che avevano agevolato l'istaurazione di regimi autocratici ad opera di presidenti forti, supportati dal partito di maggioranza. L'adozione del sistema elettorale proporzionale nelle intenzioni del legislatore consentirebbe, invece, di agevolare l'ingresso nell'arena parlamentare di un maggior numero di formazioni politiche, mantenendo però limitata la frammentazione attraverso la formula D'Hondt⁶². Tuttavia, la combinazione di questi elementi ha reso di fatto possibile l'inverarsi di una situazione diversa ma altrettanto problematica, nella quale il Presidente può di fatto coabitare con un Parlamento nel quale le forze a suo sostegno, in alcuni casi, possono anche

⁵⁸ Seguendo la classificazione elaborata da J. Carpizo, *Propuesta de una tipología* cit., p. 35, la forma di governo paraguaiana può essere annoverata tra i sistemi presidenziali «con tratti parlamentari», in ragione, *in primis*, della previsione di un Consiglio dei ministri che opera sotto la direzione del Presidente, con funzioni prettamente consultive e amministrative. La Costituzione paraguaiana prevede, inoltre, tra i meccanismi di controllo rimessi al Congresso il voto di censura. Si tratta di uno strumento legato alla prerogativa delle Camere di svolgere delle *hearings* con singoli ministri o altri alti funzionari pubblici, in seguito alle quali può essere promossa la votazione di censura che, ex art. 194 Cost., dovrà essere approvata con la maggioranza dei due terzi di ciascuna di esse. A ciò consegue la presentazione di una richiesta formale al Presidente di destituzione del ministro o del funzionario coinvolto, che il Capo di Stato può comunque decidere di non accogliere.

⁵⁹ Art. 229 Cost. La questione del divieto di rielezione fu al centro dei dibattiti che in seno alla Convención constituyente riguardarono la delineazione del ruolo e dei poteri del Presidente, sui quali incise la passata esperienza dittatoriale. Si scelse, infatti, di prevedere un limite temporale, escludendo la possibilità di un secondo mandato presidenziale quale misura che potesse circoscrivere possibili derive presidenzialiste in senso autocratico. Sulle vicende che in merito alla rielezione presidenziale interessarono il mandato di Stroessner durante la vigenza della Costituzione del 1940 e che influirono sulla redazione dell'attuale testo costituzionale si rimanda a J. Silvero Salgueiro, *Controles constitucionales sobre el Poder Ejecutivo*, in *Revista Panameña de Política*, 2009, p. 35-36.

⁶⁰ Art. 230 della Cost.

⁶¹ Ley n. 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo.

⁶² M. López, *La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez*, in *Revista Enfoques*, 2010, p. 100.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

non ottenere una maggioranza sufficiente a supportare le iniziative politiche dell'Esecutivo⁶³.

Gli eventi che hanno interessato l'ex Presidente Lugo, di cui si parlerà a breve, hanno evidenziato un'ulteriore conseguenza che incide sul concreto funzionamento delle relazioni tra i principali organi costituzionali. Il venir meno di un sostegno parlamentare al Presidente e, dunque, la volontà di determinare la fine anticipata del suo mandato, sono stati infatti formalizzati attraverso l'avvio del *juicio político* previsto dalla Costituzione del Paraguay. La disciplina in materia, dettata dall'articolo 225 del testo costituzionale, prevede tra le ipotesi che legittimano la messa in stato d'accusa del Presidente⁶⁴, oltre alla commissione di delitti «*en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes*», il caso del «*mal desempeño*» del mandato presidenziale. Per una migliore comprensione delle questioni giuridico-costituzionali che il caso in esame presenta è d'obbligo delineare brevemente il contesto politico che caratterizzò la prima fase della presidenza di Lugo. Dopo più di sessant'anni durante i quali si erano alternati esponenti della *Asociación Nacional Republicana*, conosciuta come *Partido Colorado*⁶⁵, i risultati delle elezioni presidenziali del 2008 segnarono l'inizio di una nuova stagione politica per il Paraguay. Lugo vinse, infatti, le elezioni con il sostegno di una coalizione eterogenea di partiti e movimenti politici, anche ideologicamente distanti tra di loro, costituitasi con il nome di *Alianza Patriótica para el Cambio*, che proponeva un ambizioso programma di interventi riformatori⁶⁶. Nonostante il successo elettorale, l'alleanza tra i partiti che avevano appoggiato la candidatura del Presidente si rivelò ben presto debole, anche in ragione dell'opposizione di taluni di essi, tra cui lo storico *Partido Liberal*, alle riforme sociali promosse da Lugo nell'ambito della sanità e

⁶³ Si veda sul punto D. M. Rodríguez-Alcalá, *El modelo presidencial paraguayo en perspectiva: del peligro a la prudencia*, in *DPCE Online*, 2023, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>, p. 876, spec. nota 20.

⁶⁴ Il disposto di cui all'articolo 225 Cost. individua i soggetti che potranno essere sottoposti al *juicio político*, nonché le ipotesi che possono legittimare l'avvio di tale procedura, sancendo testualmente che «*El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes*».

⁶⁵ Il sistema partitico paraguaiano è stato caratterizzato da uno spiccato bipartitismo sin dal 1887, anno al quale risale la fondazione dei due tradizionali partiti che per lungo tempo hanno monopolizzato la scena politica: il *Partido Liberal Radical Auténtico* (originariamente *Partido Liberal*) e la *Asociación Nacional Republicana*, conosciuta con la denominazione di *Partido Colorado*. Quest'ultimo, in particolare, assunse il controllo assoluto durante la dittatura del generale Stroessner (1954-1989), eliminando per i Liberali qualsiasi concreta possibilità di alternarsi al potere, e anche dopo la fine del regime dittatoriale mantenne un dominio incontrastato. Cfr. L. M. Uharte Pozas, *El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias*, in *América Latina Hoy*, 2012, p. 22 ss.

⁶⁶ Sul punto si veda S. P. Cerna Villagra- J. M. Solís Delgadillo, *La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias*, in *Boletín Élités*, 2012, p. 4, nel quale si definisce la coalizione che supportò la candidatura di Lugo alla presidenza del Paese come «contro natura» per le profonde differenze ideologiche che sussisteva tra alcuni partiti che ne fecero parte.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

delle politiche agrarie⁶⁷. In tale contesto di forte tensione politica, in numerose occasioni la Camera dei deputati minacciò il Presidente di avviare nei suoi confronti la procedura di *juicio político* anche se, solamente nel 2012, alcuni mesi dopo le nuove elezioni presidenziali, fu formalizzata l'accusa di *mal desempeño* del suo mandato⁶⁸. Orbene, appare centrale per la valutazione della vicenda in esame conferire contenuto giuridico a tale clausola. La sua previsione tra le condizioni per poter avviare la procedura di *impeachment* presidenziale era stata già oggetto di discussione in Assemblea costituente, in ragione dell'incertezza giuridica che una simile formulazione sembrava generare in merito alla natura e alla portata delle condotte che avrebbero potuto ascrivere a tale ipotesi⁶⁹. La formulazione adottata presenta, infatti, un elevato grado di vaghezza: una interpretazione sistematica avalla la tesi secondo cui si tratterebbe dell'ipotesi che si concretizza in una gestione del mandato presidenziale contraria alla disciplina costituzionale in materia di funzioni e poteri presidenziali che, tuttavia, non integra gli estremi di una condotta illecita, come nel caso degli altri due presupposti previsti dall'articolo 225 della Costituzione. Una simile lettura, però, legittimerebbe l'applicazione di una sorta di criterio di residualità, in base al quale quelle condotte che non costituiscono reato possono essere ricomprese nella generica categoria del *mal desempeño* del mandato presidenziale. Di tal modo, si incorrerebbe nel rischio di attribuire al Congresso la possibilità di mutare la natura di tale strumento di controllo in maniera da usarlo come una sorta di «voto di censura»⁷⁰ sull'operato del Presidente.

⁶⁷ Le ragioni della centralità che la questione delle riforme agrarie assunse durante il mandato del Presidente Lugo sono approfondite in N. Yussef, *Neogolpismo: el caso paraguayo*, in *Boletín Informativo del CENSUD*, 2013, p. 4.

⁶⁸ Le accuse furono formalizzate nel «*libelo acusatorio*», atto così denominato per volontà delle forze politiche che promossero il giudizio nei confronti del Presidente si veda M. López, *Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez*, in *Cuadernos del Cendes*, 2014, p. 102. Secondo l'Autrice questa scelta è espressione dell'intento di screditare Lugo, violando il principio costituzionalmente garantito dall'articolo 17 della presunzione di innocenza. Il testo del *libelo* è consultabile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/libelo_acusatorio_contra_lugo/libelo_acusatorio_contra_lugo_es.pdf (ult. consultazione: 17.07.2023).

⁶⁹ Cfr. M. López, *Juicio político en Paraguay, entre el andamiaje jurídico, el entramado político y el problema teórico de la representación*, in *Revista Jurídica*, 2019, p. 229; l'Autrice richiama l'intervento del costituente Bernardino Cano Radil che durante la sessione del 26 maggio 1992 manifestò la propria opposizione in merito alla previsione del caso di *mal desempeño* tra quelli che avrebbero potuto legittimare l'avvio di un *juicio político* nei confronti del Presidente, in ragione del grado di soggettività che ammetteva un simile giudizio, con il rischio di legittimare una forma di verifica politica del suo operato. I dibattiti costituenti sono direttamente consultabili al seguente link: <https://www.bacn.gov.py/constitucion/sesion-plenaria/ds-05-26-032.htm>.

⁷⁰ Si è scelto specificamente di richiamare il meccanismo del voto di censura in quanto, come osservato, la Costituzione paraguaiana include esso tra i meccanismi di controllo rimessi al Congresso. Sul punto si rimanda alla nota n. 58.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

Nonostante la previsione del *juicio político* rientri nell'assetto di pesi e contrappesi delineato dalla forma di governo paraguaiana, costruita dai Costituenti in modo da definire un punto di equilibrio tra separazione dei poteri e sistemi di coordinamento che evitassero un'iper-centralizzazione in capo all'Esecutivo, anche in tale caso la prassi applicativa ha evidenziato una logica parlamentare. Né è stato risolutivo l'intervento della Sezione costituzionale della Corte Suprema de Justicia che, pronunciandosi sulla funzione del giudizio politico e, in particolar modo, sulla specifica ipotesi legittimante la destituzione presidenziale di cui si discute, si è limitata ad affermare che la valutazione svolta dalle Camere riguarda la responsabilità dei funzionari pubblici, senza specificare quali dovrebbero essere i parametri in base ai quali svolgere tale valutazione⁷¹. Un riconoscimento, tacito, della discrezionalità che la formula costituzionale rimette al Congresso⁷². Nello specifico caso che ha coinvolto Lugo, ad esempio, il *mal desempeño* del quale veniva accusato, come si legge nell'atto parlamentare di accusa, è stato concretizzato nell'esercizio improprio, negligente e irresponsabile del mandato presidenziale e in una «*actitud de desprecio ante el derecho y las instituciones republicanas*».

5.1. *Aspetti procedurali della messa in stato d'accusa del Presidente paraguaiano*

Anche dal punto di vista procedurale, la vicenda Lugo ha sollevato diverse perplessità in ordine al rispetto degli *standard* minimi di garanzia del diritto di difesa del Presidente. In base all'articolo 225 della Costituzione, la messa in stato di accusa compete alla Camera dei deputati che dovrà esprimersi in favore di essa con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, mentre la fase propriamente giudicante è rimessa al Senato. Dinanzi alla Camera Alta si svolge, dunque, il giudizio pubblico e l'eventuale dichiarazione di colpevolezza deve essere approvata dai due terzi dei senatori. In tale ipotesi, si produce la destituzione dalla carica e nel caso in cui il giudizio abbia riguardato la commissione di un reato, si procederà dinanzi alla competente autorità giudiziaria⁷³. La disciplina costituzionale prevede, quindi, un riferimento minimo alle condizioni procedurali che regolano il *juicio político*, anche se è dibattuta l'estensione a tale giudizio delle garanzie processuali che l'articolo 17 della Costituzione paraguaiana individua per qualsiasi processo penale, in quanto la disposizione richiamata stabilisce che tali garanzie si applicheranno a qualsiasi giudizio «*del cual pudiera derivarse pena o sanción*»⁷⁴. Sulla base di quest'ultimo inciso,

⁷¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Acción de Inconstitucionalidad: «Fernando Armino Lugo Méndez contra la Resolución núm. 881 de fecha 22 de junio de 2012 de la Cámara de Senadores»*, 2012, n. 960.

⁷² In tal senso anche D-E. Balbuena Pérez, *El juicio político* cit., p. 391.

⁷³ Art. 225, II comma, Cost.

⁷⁴ Testualmente l'articolo 17 Cost. Paraguay dispone che: «*En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1. que sea presumida su inocencia; 2. que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para salvaguardar otros derechos; 3. que no se le*

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

pertanto, anche nel *juicio político* dovrebbe essere assicurato il rispetto dei principi costituzionali del giusto processo⁷⁵, trattandosi di una procedura che, seppur priva di natura strettamente giurisdizionale, prevede la possibile applicazione di sanzioni, quali quella della destituzione. Per cui, in base a tale analogia, i soggetti passibili di *impeachment* godrebbero della tutela che deriva dal rispetto del principio della presunzione di innocenza, della regola del *ne bis in idem* e del diritto di difesa⁷⁶. D'altra parte, la Corte Suprema de Justicia, sezione costituzionale⁷⁷, ha sostenuto la tesi della natura esclusivamente parlamentare e non giurisdizionale del *juicio político*, finalizzato a consentire un controllo del Congresso sulla gestione del mandato di alcune alte cariche pubbliche, tra cui quella presidenziale; seguendo tale linea argomentativa ha così riconosciuto una estensione solamente parziale delle stesse alla procedura di cui all'articolo 225 della Costituzione. Nella pratica, nel *juicio político* condotto nei confronti di Lugo, le vicende che hanno interessato il profilo più strettamente processuale confermano la tesi della natura sostanzialmente infraparlamentare e politica di tale procedura. Basti col ricordare a tal proposito, la brevità che ha contraddistinto il giudizio di *impeachment* in esame, svoltosi in sole ventiquattro ore⁷⁸, nonché la strumentale adozione da parte del Senato di un regolamento *ad hoc*⁷⁹, intervenuta successivamente alla decisione della Camera dei deputati di porre in stato

condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 4. que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidas en los casos previstos por la ley procesal; 5. que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección; 6. que el Estado le provea de un defensor gratuito, en caso de no disponer de medios económicos para solventarlo; 7. la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; 8. que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas; 9. que no se le opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas; 10 el acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos. El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley, y a 11. la indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial».

⁷⁵ Nell'ordinamento paraguaiano si parla di «*debido proceso*», espressione chiaramente mutuata dal concetto nordamericano di «*due process of law*»; cfr. D-E. Balbuena Pérez, *El juicio político* cit., p. 375.

⁷⁶ In D-E. Balbuena Pérez, *El juicio político* cit., p. 376 si sottolinea che tra le garanzie del *debido proceso* non potrà assolversi quella dell'imparzialità e indipendenza dell'organo giudicante in quanto il *juicio político* è condotto dinanzi alle Camere parlamentari, anche se ciò non comporta che esse non siano comunque soggette a taluni obblighi «*porque tal interpretación iría en contra de los pilares del Estado de Derecho que, en este caso, tiene su concreción máxima en la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que debe actuar como clave de bóveda para el juicio político*».

⁷⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Acción de Inconstitucionalidad en el juicio: «Fernando Armino Lugo Méndez, contra la Resolución núm. 878 de fecha 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores»*, 2012, n. 874, consultabile al seguente link: <https://www.pj.gov.py/notas/7154-sala-constitucional-rechazo-accion-promovida-por-fernando-lugo> (ult. consultazione: 16.07.2023).

⁷⁸ Se è vero che la disciplina costituzionale non razionalizza i tempi della procedura di *impeachment*, può condividersi la tesi di D-E. Balbuena Pérez, *El juicio político* cit., p. 377 in base alla quale dovrebbe rispettarsi il criterio della ragionevolezza anche in assenza di una espressa determinazione della tempistica.

⁷⁹ Camera del Senato, *Resolución* n. 878, del 21 giugno 2012.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

di accusa il Presidente. In mancanza di una fonte legale che avesse sviluppato la disciplina costituzionale di cui all'articolo 225, infatti, la Camera Alta proceduralizzò la fase di sua competenza attraverso l'adozione di un regolamento, che potrebbe definirsi speciale, in quanto adottato per il caso di specie.

Anche per l'esperienza paraguaiana non è mancata la denuncia di un *golpe de Estado* parlamentarizzato⁸⁰, realizzato attraverso l'uso strumentale delle disposizioni costituzionali in materia di destituzione presidenziale. La previsione di un giudizio qualificato come politico, in origine per il fatto di essere demandato all'organo rappresentativo assembleare⁸¹, non ha escluso che la procedura dell'*impeachment* sia stata avviata per effettuare una valutazione dell'operato - *politico*- del Capo di Stato. La fine anticipata del mandato dell'ex Presidente Lugo ha creato un precedente alla base di ulteriori tentativi di destituzione presidenziale. Il riferimento è diretto al *juicio político*, avviato nel 2019 nei confronti dell'allora Presidente paraguaiano Mario Abdo Benítez per *mal desempeño* delle funzioni presidenziali, anche se in questa occasione la richiesta di messa in stato d'accusa non venne approvata in seno alla Camera dei deputati per il mancato raggiungimento della maggioranza richiesta per la sua prosecuzione⁸².

6. Considerazioni finali

Come è emerso dall'analisi di alcuni elementi di peculiarità della forma di governo peruviana rispetto al prototipo presidenziale, prodotto di una precisa volontà costituente⁸³, la prassi applicativa del disposto costituzionale ha evidenziato

⁸⁰ In tal senso cfr. N. Yussef, *Neogolpismo: el caso cit.*, p.17. Secondo altra lettura dottrinale, invece, le vicende narrate sarebbero espressione della categoria della «*ruptura presidencial*»: si tratterebbe di una nozione più ampia rispetto a quella del colpo di Stato, generalmente attuato attraverso modalità illegali e finalizzato al sovvertimento dello *status quo*. La rottura presidenziale si realizza, invece, in un alveo di legalità e mira a realizzare un cambio nella carica presidenziale. Nel *golpe de Estado* si usano mezzi illeciti e si coinvolgono soggetti estranei al circuito istituzionale (ad esempio, l'Esercito); la «*ruptura presidencial*», invece, genera pur sempre una situazione irreversibile ma prodotta da attori istituzionali e attraverso strumenti previsti dallo stesso testo costituzionale. Così in M. Gomis-Balestreri, *Gobernabilidad en Honduras y Paraguay: reforma pública y cooperación internacional en rupturas presidenciales*, in *Papel Político*, 2016, p. 256. Tuttavia, entrambi i casi oggetto di analisi nel presente contributo consentono di precisare che, seppur non si è prodotto un sovvertimento dell'ordine preconstituito, l'alterazione degli equilibri istituzionali è stata di tale portata che il *discrimen* non è costituito dal risultato ultimo, quanto dalla procedura seguita per ottenerlo.

⁸¹ Cfr. D-E. Balbuena Pérez, *El juicio político* cit., p. 379 che osserva che «*el hecho de que sea político sólo significa que su conocimiento está ve- dado a los órganos jurisdiccionales y que la responsabilidad derivada del mismo únicamente puede ser política*».

⁸² Cfr. M. López, *Juicio político en Paraguay* cit., p. 238.

⁸³ Come sostenuto da P. Planas Silva, *Democracia y tradición constitucional en el Perú*, 1998, Lima, p. 52 gli elementi di specificità della forma di governo peruviana «*no fueron producto de una ley importada, ni*

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

in alcuni casi un allontanamento dall'originaria funzione di taluni istituti, come quelli inerenti alla destituzione anticipata del Presidente, imputabile al grado di vaghezza delle stesse disposizioni costituzionali. Si può, quindi, concludere che la disciplina dettata dalla Costituzione peruviana del 1993 si presti «ad usi ben diversi a seconda dei mutamenti del contesto politico»⁸⁴. Allo stesso modo, l'applicazione delle previsioni costituzionali paraguaiane sul *juicio político* ha evidenziato un «avanzamento, in via di fatto, delle frontiere costituzionali che delimitano l'area del controllo parlamentare»⁸⁵ che, anche in tal caso, può considerarsi il risultato di formule redazionali normative poco precise. Si assiste ad un mutamento della natura del *juicio político* concepito come *extrema ratio* per quei casi in cui non sia possibile salvaguardare l'interesse pubblico generale in altra maniera⁸⁶, nonché alla flessibilizzazione dell'ipotesi indicata come *mal desempeño*⁸⁷ del mandato presidenziale⁸⁸.

In entrambe le esperienze ordinamentali esaminate i risultati emersi dall'analisi condotta sollevano un interrogativo circa il mutamento che essi stanno producendo sulle forme di governo in esame nel loro complesso. A tal fine, non può sottostimarsi che anche se la forma di governo presidenziale è stata arricchita da «tratti parlamentari»⁸⁹ nello specifico caso del Paraguay e da una più marcata parlamentarizzazione per il Perù, rimane prevalente quell'elemento identitario dei sistemi presidenziali secondo cui il Capo di Stato è politicamente responsabile nei confronti dei soli elettori. Non resta pertanto che continuare a osservare i successivi sviluppi che in questi ordinamenti produrranno i precedenti analizzati per poter eventualmente segnalare una definitiva mutazione costituzionale di tali sistemi.

menos de una ingeniería constitucional, sino de una práctica propia que se fue moldeando, imponiendo y consolidando en el siglo [XIX].

⁸⁴ F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale* cit., p. 2076.

⁸⁵ J. Paffarini, *L'inchiesta Lava-Jato e l'instabilità governativa in America Latina. Verso una nuova frontiera del controllo parlamentare sui Presidenti?*, in *DPCE Online*, 2019, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>, p. 2937.

⁸⁶ Sulla natura del *juicio político* e sulle ipotesi che legittimano l'attivazione di questa procedura si veda E. Fernández Arevalos, *Organos Constitucionales el Estado*, Asunción, 2003, p. 235; cfr. anche M. D. Ramírez Candia, *Derecho Constitucional paraguayo*, Vol. II, Asunción, 2011, p. 216.

⁸⁷ Secondo M. López, *Juicio político* cit., p. 230 un'applicazione estensiva della specifica ipotesi in esame «*invierte la fórmula y se convierte en un privilegio del Congreso, que puede obstaculizar la función de otros actores que no necesariamente violaron una norma ni incurrieron en ilícitos*».

⁸⁸ Cfr. D-E. Balbuena Pérez, *El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo*, in *Revista De Derecho Político*, 2013, p. 371.

⁸⁹ In M. López, *Juicio político en Paraguay* cit., p. 103, si propone di riformare simili procedure di destituzione prevedendo l'introduzione di meccanismi di partecipazione popolare diretta, come l'iniziativa popolare o il referendum iniziale, al fine di evitare la mera politicizzazione di uno strumento che continua ad assolvere una finalità ben specifica: consentire, in ipotesi eccezionali che attengono all'importanza e centralità della carica presidenziale nel sistema istituzionale, che venga posto fine al mandato.

Isabella Maria Lo Presti

*Meccanismi e procedure di destituzione anticipata
del Presidente della Repubblica in Perù e Paraguay*

ABSTRACT: The ousting of Peruvian President Pedro Castillo provided an opportunity to develop a study of the main mechanisms of the Peruvian form of government, which presents interesting distinctive features compared to the presidential model. Over the last two decades, moreover, the practice concerning the cases in which the presidential term can be terminated before its natural expiry has shown a change in their nature. A tendency has emerged for Parliament to exploit the constitutional procedures by which it can enforce the political responsibility of the President. In this sense, the events in Paraguay are also emblematic. The application of the institution of impeachment has raised numerous doubts as to the use that has been made of it with respect to its nature as an *extrema ratio*.

KEYWORDS: Peruvian form of government; impeachment in Paraguay; constitutional mutation; hybrid presidential forms of government; parliamentary coup d'état

Isabella Maria Lo Presti – Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università di Palermo (isabellamaria.lopresti@unipa.it)