

Non un “golpe democratico”: l’*impeachment* nei confronti di Dilma Rousseff come sintomo di una grave crisi istituzionale*

di **Simone Gianello** – *Dottore di ricerca in Istituzioni, diritti e religioni: profili di Diritto costituzionale italiano, comparato ed ecclesiastico presso l’Università degli Studi di Milano-Bicocca*

ABSTRACT: This paper aims to analyze the events related to the impeachment of President Dilma Rousseff in a parallel with what happened in the early nineties to the President Fernando Collor de Mello. Starting from this initial data and then analyzing the function of impeachment in the Brazilian constitutional law, the conclusion is that what is happening in Brazil is not a coup caused by a democratic breakdown but, instead, a symptom of a serious institutional crisis.

SOMMARIO: 1. Come si è giunti alla sospensione del Presidente Dilma Rousseff. – 2. Le circostanze che determinarono la rimozione del Presidente Collor de Mello del 1992 ed un parallelo con le vicende odierne. – 3. Qual è dunque la funzione dell’*impeachment* nell’ordinamento brasiliano?

1. Come si è giunti alla sospensione del Presidente Dilma Rousseff

Dopo il voto del 17 aprile scorso con cui la Camera dei Deputati ha dato il via al procedimento d’*impeachment* contro Dilma Rousseff¹ (367 voti favorevoli contro 137 contrari e 7 astenuti) era solo questione di tempo che il Senato ratificasse la decisione incardinando avanti a sé il procedimento che condurrà al giudizio finale sull’eventuale rimozione del Capo dello Stato². Il 12 maggio, dopo una seduta durata diverse ore il Senato, con 55 voti favorevoli e 22 contrari, ha

*Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

¹ Per una ricostruzione puntuale dei fatti che hanno preceduto il voto alla Camera si rinvia al contributo di P.L. PETRILLO, *La “guerra” tra gli organi costituzionali in Brasile l’impeachment del Presidente dell’Unione*, in www.osservatorioaic.it, 1/2016, 18 aprile 2016.

² In tal senso si veda: M. GOLDONI, *Brasile: la crisi costituzionale e la fine di un ciclo*, in www.forumcostituzionale.it, 4 maggio, 2016, 1.

deliberato la sospensione per 180 giorni della Presidente temporaneamente sostituita dal Vice-Presidente Michel Temer³, membro di spicco del *Partido do movimento democrático brasileiro* (PMDB) che il 29 marzo scorso, a pochi giorni dal voto della Camera, abbandonò la coalizione di governo battendo un durissimo colpo alle speranze della Rousseff di riuscire ad evitare la messa in stato di accusa⁴.

Se l'esito della votazione era praticamente scontato, meno atteso era invece il riscontro del dato numerico. In questa fase, infatti, affinché si potesse giungere al successivo passaggio della procedura, era richiesta la mera maggioranza semplice dei Senatori e non anche quella qualificata dei 2/3 – addirittura superata nel caso di specie – necessaria per il voto finale sulla definitiva rimozione presidenziale. Per quanto il Capo dello Stato abbia ormai da tempo denunciato un tentativo di “golpe democratico” orchestrato, tra gli altri, dal Vice-Presidente⁵ e dal Presidente della Camera Cunha (anch'egli esponente del PMDB e odiernamente sospeso dalle sue funzioni), le sue speranze di tornare a *Palácio do Planalto* sono ormai minime. Sebbene nel discorso pronunciato negli istanti immediatamente successivi alla notifica della decisione del Senato, abbia invitato i suoi sostenitori a mantenersi mobilitati “*uniti e in pace, perché la lotta per la democrazia è permanente, non ha data per terminare, la lotta contro il golpe è lunga, è una battaglia che può essere vinta e la vinceremo*”⁶, i sondaggi rivelano che la sua popolarità è giunta ai minimi livelli poiché, come ha mostrato l'istituto *Datafolha*⁷ in un'indagine del 4 aprile, precedente anche al voto della Camera, solo il 13% degli intervistati riponeva fiducia nell'operato del Governo⁸.

Ciò detto, è doveroso ricordare che i giorni antecedenti alla sospensione di Dilma Rousseff hanno mostrato con un certo vigore l'exasperata conflittualità istituzionale che ormai da tempo ha pervaso gli ingranaggi del sistema di governo brasiliano. Il 7 maggio scorso, il *plenum* del Supremo

³ Cfr. G. MACCARRONE, *Brasile. Il Senado Federale approva l'impeachment per la Presidente Rousseff*, in *Federalismi.it*, 25 maggio 2016.

⁴ Per un'analisi del contesto politico ed economico entro il quale dovrà operare il nuovo Governo si rinvia a L. ZANATTA, *Temer e le incognite del “nuovo” corso brasiliano*, in *ISPI*, 17 maggio 2016.

⁵ Il 12 aprile scorso, a meno di una settimana dal voto iniziale della Camera dei Deputati, la Presidente Rousseff aveva reso noto alla stampa una registrazione nella quale si udiva il Vice-Presidente Temer provare un discorso ove si dava per scontata la sospensione del Capo dello Stato e l'assunzione dell'*interim*. Già in quella sede Temer annunciava (come effettivamente farà dopo pochi giorni) la formazione di un Governo di “salvezza nazionale”. Secondo i difensori della Rousseff questa sarebbe stata la prova ultima di un sotterraneo tentativo di usurpazione del potere presidenziale che proseguiva da diverso tempo.

⁶ Per la versione integrale del discorso della Presidente tradotto si veda: http://www.huffingtonpost.it/2016/05/12/dilma-rousseff-sospesa_n_9924928.html.

⁷ Il contenuto dell'indagine demoscopica è consultabile all'indirizzo: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>.

⁸ Va sottolineato che la stessa elezione presidenziale, che sino all'ultimo aveva evidenziato un testa a testa tra Dilma Rousseff (PT) e lo sfidante Aécio Neves del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), si era svolta all'interno di un contesto di un paese decisamente diviso e polarizzato dal punto di vista politico, economico ed anche territoriale tra il nord, più ricco ed avanzato sul piano produttivo, ed il sud, decisamente più povero e meno sviluppato. Un clima, dunque, che non ha aiutato la Presidente nei momenti di difficoltà giacché le proteste nei suoi confronti sono iniziate già nei giorni successivi all'esito delle urne da parte di una significativa fetta di popolazione. Cfr. R. MICCÙ, *Le elezioni in Brasile tra presidenzialismo, coesione federale ed economia globale: un paradigma per i BRICS?*, in *Federalismi.it*, n. 20/2014, 29 ottobre 2014, 1 e ss.

Tribunale Federale (STF) ha confermato all'unanimità il precedente provvedimento del Ministro Teori Zavascki con il quale veniva disposta la rimozione a tempo indeterminato di Eduardo Cunha dal ruolo di Presidente della Camera. Cunha, infatti, è da tempo imputato in alcuni procedimenti giudiziari connessi all'indagine *Lava Jato* con l'accusa di aver ricevuto tangenti per diversi miliardi di *reais* fatti transitare su alcuni conti svizzeri. Secondo la tesi del Procuratore Generale della Repubblica Rodrigo Janot, nel ricorso depositato nel dicembre scorso, Cunha avrebbe approfittato della propria posizione istituzionale per condizionare le indagini sul suo conto. Come si può leggere nella lunga ordinanza emessa da Zavascki, la permanenza in carica di Cunha, “*oltre a rappresentare un rischio per le indagini penali davanti a questo Supremo Tribunale Federal, si pone in contrasto con la dignità dell'istituzione dallo stesso presieduta. Dalla Costituzione non è possibile trarre nulla, assolutamente nulla che giustifichi la sua permanenza nell'esercizio di funzioni pubbliche così elevate*”⁹. La sospensione, inoltre, si sarebbe giustificata anche nell'ottica dell'*impeachment* giacché nell'eventualità di sospensione del Presidente della Repubblica, Cunha sarebbe stato il secondo in linea di successione dopo il Vice-Presidente, pur non avendo le minime garanzie di probità e di decoro richieste per l'assunzione della più alta carica nazionale.

Per quanto possa sembrare paradossale ad un primo sguardo, la decisione del STF è stata profondamente criticata sia dal Presidente della Camera, secondo cui rappresenterebbe un'indebita intrusione del potere giudiziario rispetto alle prerogative garantite ai membri del legislativo, sia da Dilma Rousseff che ha sempre sostenuto come Cunha avesse a suo tempo accettato la richiesta d'*impeachment* formulata da Helio Bicudo, uno dei fondatori del *Partido dos Trabalhadores* (PT), Miguel Reale Junior e Janina Paschoal, quale personale vendetta per la decisione della Commissione Etica della Camera presieduta da un membro del PT di dare avvio ad una procedura volta a rimuoverlo dall'incarico. I difensori della Presidente hanno stigmatizzato il ritardo con il quale il STF è giunto ad emettere una decisione sul punto, giacché il ricorso pendeva dal mese di dicembre. Dalla loro visuale, infatti, ove il verdetto fosse giunto in un momento precedente al voto del 17 aprile della Camera, ci sarebbero state le condizioni per chiedere al STF di sospendere la procedura poiché *ab origine* viziata dal fatto di essere stata avviata sulla base di un atto del Presidente della Camera privo dei requisiti necessari allo svolgimento delle funzioni.

A seguito della *afastada* di Cunha, la sua carica è stata assunta da Waldir Maranhão, membro del *Partido Progressista* (PP), Vice-Presidente della Camera, e al pari del suo predecessore, implicato nell'indagine *Lava Jato*. Sebbene era lecito aspettarsi una presidenza di basso profilo per lo più limitata a gestire la transizione in attesa della conclusione dell'*impeachment*, il riscontro con la realtà ha offerto un esito ben differente. Nello scalpore generale ed a ridosso della votazione del Senato, lunedì 9 maggio, il Presidente ad *interim* della Camera ha emesso un provvedimento con il quale invalidava la precedente votazione del 17 aprile scorso a causa di alcuni vizi formali. Secondo Maranhão i gruppi politici (*rectius* i partiti) nell'esprimere pubblicamente il loro orientamento prima dello svolgimento della votazione, avrebbero condizionato l'esito impedendo ai parlamentari

⁹ Supremo Tribunale Federale, *Ação cautelar 4.070 DF*, p.to 20, 71.

di esprimere la propria volontà liberamente e in ragione delle proprie convinzioni personali. Riportando indietro le lancette di alcune settimane, la decisione avrebbe prodotto un duplice effetto: nell'immediato avrebbe impedito la votazione del Senato sulla sospensione del Presidente Rousseff poiché sarebbe venuto meno il presupposto giuridico che avrebbe dovuto giustificarla. Sul lungo periodo, invece, si sarebbero riaperti (seppur potenzialmente) i giochi rimettendo nuovamente nelle mani dei deputati il destino del Presidente. Se da un lato non si può sorvolare sull'esistenza inalterata di una chiara maggioranza contraria alla prosecuzione del mandato di Dilma Rousseff, dall'altro non si deve neppure dimenticare che alla direzione dei lavori parlamentari non vi sarebbe più stato Cunha, divenuto uno dei principali antagonisti politici della Presidente, ma Maranhão che sin dal principio si era schierato contro l'*impeachment*.

Le risposte alla singolare decisione di quest'ultimo, tuttavia, non si sono fatte attendere. Il Presidente del Senato Renan Calheiros non ha esitato a confermare il voto della camera da lui presieduta, dando così vita ad un inedito conflitto tra i due rami del potere legislativo o meglio, tra Maranhão e una folta schiera di parlamentari, giacché gli stessi componenti della Camera avevano chiesto la convocazione di un'apposita sessione volta a revocare la decisione del suo stesso Presidente, senza contare che lo stesso PP aveva minacciato di espellerlo ove non fosse ritornato sui suoi passi.

Per di più lo, stesso giorno in cui Maranhão ha reso noto la sua decisione, la stessa è stata oggetto di un ricorso d'urgenza al TSF con il quale ne veniva chiesta l'immediata sospensione. Secondo la tesi del ricorrente¹⁰, Rafael Vandro Fachinello, un Avvocato che nella fattispecie ha agito in qualità di privato cittadino, a norma del regolamento della Camera, il suo Presidente non ha la facoltà di invalidare una decisione collegiale dell'aula poiché, data la natura di atto complesso, un simile *revirement* sarebbe nella disponibilità esclusiva della stessa plenaria che lo ha precedentemente adottato. Senza entrare nel merito della questione, il Ministro Rosa Weber ha rigettato l'istanza, motivando che il singolo cittadino, attraverso un *mandado de segurança*¹¹, non ha la facoltà di domandare alla Corte un intervento che abbia ad oggetto un giudizio su atti del procedimento legislativo interno alle Camere essendo l'ingiunzione "*subordinata alla richiesta [di tutela] di un diritto certo, chiaro e determinato del richiedente che risulti violato (o rischi di esserlo) a causa di un atto commissivo od omissivo che sia imputabile in modo vincolante all'autorità. Il mandamus individuale non è destinato a proteggere interessi collettivi o [ad essere utilizzato] come scudo legale [per interessi] astrattamente considerati*"¹². Nel caso di specie, dunque, difetterebbe la legittimazione attiva del ricorrente in quanto non vi sarebbe alcuna effettiva minaccia ad un suo diritto soggettivo specificamente individuato e tutelato dall'ordinamento¹³.

¹⁰ Il testo del ricorso è disponibile all'indirizzo: <http://s.conjur.com.br/dl/ms-maranhao.pdf>.

¹¹ Sulla funzione dello strumento si veda: G. VAGLI, *La Costituzione brasiliana del 1988*, in *Quad. Cost.*, n. 3/1998, 530-531, nonché ID., *Il mandado de segurança e gli istituti processuali ad esso collegati nel contesto dell'ordinamento giuridico brasiliano*, in *Dir. Soc.*, 1998, 515-536.

¹² Supremo Tribunale Federale, *MS. 34.190 DF*, p.to. 2.

¹³ Secondo la giurisprudenza della Corte, tale legittimazione potrebbe tuttalpiù essere riconosciuta in capo al singolo parlamentare in via eccezionale "*al fine di bloccare il processo di approvazione di una legge ovvero una*

Tuttavia, sotto il peso delle pressioni provenienti da più parti, è stato lo stesso Maranhão a revocare la sua decisione con un laconico comunicato di quattro righe¹⁴ indirizzato al Presidente del Senato Renan Calheiros nel quale si limitava ad informarlo dell'annullamento senza proferire nulla in relazione alle motivazioni sostanziali o procedurali che lo avevano indotto a tale inversione di rotta. Al di là delle specifiche ragioni sottese al succedersi degli eventi che si sono poc'anzi accennati, ciò che risulta palese è l'evidente "stato confusionale" in cui versano le principali istituzioni statali anche sull'onda delle indagini dell'operazione *Lava Jato* al cui interno sono coinvolti un numero cospicuo di rappresentanti del popolo brasiliano¹⁵.

Anche sul fronte del Presidente interino Temer le nubi non tendono a dissiparsi in quanto rischia le medesime sorti occorse alla Rousseff dopo che il Ministro del STF Marco Aurelio ha valutato la ricevibilità del ricorso presentato dall'Avvocato Mariel Marley Marra contro la decisione dell'allora Presidente della Camera Cunha che il 5 gennaio scorso aveva deciso di archiviare la richiesta d'*impeachment* da questo presentata nel mese di dicembre contro il Vice-Presidente dell'Unione. Secondo la denuncia, il Vice-Presidente avrebbe firmato i "medesimi" decreti di autorizzazione di spese aggiuntive contestati alla Rousseff¹⁶ nel periodo in cui quest'ultima era impossibilitata perché in viaggio all'estero per impegni istituzionali. La richiesta inoltrata alla Camera non aveva avuto seguito poiché secondo Cunha non vi erano elementi probatori in grado di dimostrare la commissione di un *crime de responsabilidade* di cui agli artt. 4 e ss. della legge n. 1079/50. Secondo la tesi di Marra, dunque, vi sarebbe stata un'evidente discrasia nelle due decisioni di Cunha (l'una contro la Rousseff e l'altra nei confronti di Temer) poiché di fronte alle medesime contestazioni avrebbe deciso di dar seguito solamente alla richiesta di rimozione contro la Presidente dell'Unione. Nell'immediato della presentazione dell'istanza d'*impeachment*, Temer si era difeso con un comunicato nel quale sosteneva che gli atti firmati nel periodo di temporaneo impedimento del Presidente non potessero ricondursi alla sua responsabilità giacché in quel frangente egli avrebbe operato come sostituto meramente formale del Capo dello Stato. Egli avrebbe firmato i decreti solo perché in scadenza e non anche perché ne avesse previamente condiviso il contenuto nel merito, la cui definizione è pur sempre nell'esclusiva disponibilità

revisione della costituzione ove essa sia in contrasto con le disposizioni costituzionali del procedimento legislativo". Un tale riconoscimento deriverebbe, dunque, dalle specifiche prerogative insite nella funzione stessa di Deputato o Senatore non potendo, invece, essere estese a qualunque privato cittadino. Supremo Tribunale Federale, *MS. 34.190 DF*, p.to. 3.

¹⁴ Così recitava il testo del comunicato: "*Signor Presidente, comunico a vostra eccellenza che revoco la mia decisione proferita il 9 maggio 2016, con la quale annullavo le sessioni plenarie della Camera dei Deputati dei giorni 15,16 e 17 di aprile nelle quali si era deliberato sulla denuncia per crimine di responsabilità n.1/2015*". Reperibile all'indirizzo: <http://www1.folha.com.br/poder/2016/05/1769617-maranhao-decide-revogar-decisao-que-anulou-sessao-do-impeachment.shtml>.

¹⁵ Per una puntuale ricostruzione dell'operazione *Lava Jato* e sulle sue implicazioni all'interno del quadro politico brasiliano si vedano, M. FIGUEREIDO, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, in *DPCE online*, n.1/2016; nonché R. DIAS, *L'operazione Lava-jato: una mani pulite brasiliana?*, in *Federalismi.it*, n. 8/2016, 20 aprile 2016.

¹⁶ Più precisamente le accuse mosse nei confronti di Temer riguarderebbero la firma di 4 decreti con i quali venivano concesse ulteriori linee di credito aggiuntive in assenza della preventiva autorizzazione del Congresso ed in violazione degli obiettivi fiscali di avanzo primario.

dell'effettivo titolare della carica, e cioè la Presidente cui spetta anche il compito di definire la politica economica del Governo¹⁷. Pertanto, essa può essere l'unico soggetto a cui andrebbe ricondotta la responsabilità di tali provvedimenti, indipendentemente da chi formalmente vi abbia apposto in calce la firma.

Ad onor del vero, questa è stata la seconda volta che il Supremo Tribunale Federale è stato chiamato ad intervenire sulla questione poiché già in precedenza, con un provvedimento del 5 aprile firmato dal Ministro Marco Aurelio (sempre su istanza di Marra) aveva ordinato la formazione di un Comitato speciale parlamentare (CPI) per indagare sulle condotte del Vice-Presidente Temer. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 51 e 86 della Costituzione brasiliana, così come altresì specificato dal STF nell'*Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental n. 378* del 17 dicembre scorso, alla Camera dei deputati spetta solamente la funzione di autorizzare, con due terzi dei suoi membri, l'instaurazione del processo d'*impeachment* contro il Presidente e/o il Vice-Presidente, mentre al Senato è devoluta la competenza nel giudicare il merito degli addebiti. L'intera fase che si svolge dinanzi ai deputati, nelle parole del relatore, costituisce una sorta di "*momento pré-processual, [...] anterior à instauração do processo pelo Senado*"¹⁸. *Mutatis mutandis*, è come se alla Camera si svolgesse una – seppur articolata – udienza preliminare limitata alla verifica dei presupposti formali di procedibilità posti alla base dell'istanza di rimozione e funzionale all'apertura del dibattito davanti al Senato. In particolare, la lettura combinata degli artt. 19 e 20 della legge n. 1079/50, secondo l'estensore del provvedimento, impongono al Presidente della Camera che riceva la denuncia, un'analisi della stessa limitata agli aspetti meramente formali dovendo invece tralasciare qualunque altra valutazione relativa al merito della stessa. Nella fattispecie, invece, Cunha si sarebbe spinto oltre rigettandola sulla base di un giudizio ultroneo in violazione dei precetti di cui agli artt. 19 e 20 della legge n. 1079/50¹⁹. Tuttavia il dispositivo della decisione è rimasto ineso non essendo stata costituita alcuna CPI alla Camera dei Deputati. Ora sarà la plenaria del TSF che dovrà decidere se la Camera dovrà formare un'apposita commissione d'inchiesta perché indagli sulle condotte contestate a Temer.

Tutto ciò, si ricordi, mentre pende come una spada di Damocle sul destino di quest'ultimo e di Dilma Rousseff il giudizio del Tribunale Superiore Elettorale (TSE) per l'utilizzo di fondi illeciti nel corso dell'ultima campagna presidenziale. Come è stato sostenuto prima ancora che iniziasse la procedura d'*impeachment*, il TSE non avrebbe la competenza, ove accertasse la presenza di condotte illegali, di revocare *ex se* la nomina, tuttavia le sue conclusioni potrebbero divenire la base per il procedimento di rimozione del Capo dello Stato²⁰. È chiaro che ove il Senato destituisse la

¹⁷ Per una lettura del comunicato stampa si rinvia a: A. MATAIS, J. VILLAVERDE, *Temer autorizou mesma manobra usada por Dilma*, in *O Estado De S. Paulo*, 8 dicembre 2015.

¹⁸ Supremo Tribunale Federale, *MS. 34.087 DF*, p.to 2.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ In tal senso si veda, M. FIGUEREIDO, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, cit., 12. Per un diverso punto di vista in base al quale il TSE potrebbe invalidare il risultato della scorsa tornata elettorale imponendo nuove elezioni si veda il parere dell'ex magistrato Walter Maierovitch riportato in P. MANZO, *Brasile: le incognite dell'impeachment*, in *ISPI*, 15 aprile 2016, 2.

Presidente Rousseff non si porrebbe alcun problema in relazione alle conseguenze della decisione del TSE nei suoi confronti. Tuttalpiù questa potrebbe portare all'apertura di un procedimento contro Temer, sempre che il STF non imponga in anticipo la costituzione di una CPI dando seguito al ricorso dell'Avvocato Marra. L'incognita si porrebbe, invece, nel caso in cui il Senato respingesse l'*impeachment* della Presidente. Per quanto, date le premesse, pare obiettivamente una possibilità remota, si potrebbe concretizzare l'eventuale paradosso di vedere messo nuovamente in discussione il mandato presidenziale ad opera del Congresso. I rapporti di forza però sarebbero invertiti con un Presidente rinvigorito dalla "riabilitazione" del voto senatoriale e dunque difficilmente destituibile. In alternativa, ed è l'ipotesi che pare avere maggior credito, la decisione del TSE rimarrebbe di fatto inattuata, una sorta di mero accertamento della violazione però privo di conseguenze concrete, facendo così prevalere, parafrasando le parole di Enrico Grosso, la logica del politico su quella del giuridico²¹. Delle due l'una, ma comunque la si veda, non sembra che la ferita istituzionale che affligge il Brasile sia destinata a rimarginarsi in breve tempo.

2. Le circostanze che determinarono la rimozione del Presidente Collor de Mello del 1992 ed un parallelo con le vicende odierne

Premesso quanto sopra, però, è necessario cercare di comprendere se l'*impeachment* contro Dilma Rousseff sia stato un fulmine a ciel sereno, un accadimento del tutto improbabile nel marasma economico, politico ed istituzionale (in particolar modo quest'ultimo sembra davvero giunto al suo apice²²) in cui è precipitato da qualche tempo il Brasile²³, oppure se non esista una differente chiave di lettura che sappia offrire una rivisitazione dello strumento di giustizia politica in un'ottica tipica dei Paesi sudamericani ed, in particolare, brasiliano che non è nuovo a questo genere di situazioni, come dimostrato dalle vicende che hanno visto a suo tempo implicato il primo Presidente eletto democraticamente nella vigenza della nuova Carta Costituzionale del 1988: Fernando Collor de Mello²⁴.

²¹ In proposito si rinvia a E. GROSSO, *La "prevalenza del politico" e le cause dell'irresponsabilità giuridica di fatto del Presidente della Repubblica francese*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il "Caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Giappichelli editore, Torino, 2003, 209 e ss.

²² Per un quadro d'insieme della situazione brasiliana si rinvia a: G. BONALUMI, P. MANZO, *Alle origini della crisi brasiliana: L'inchiesta Lava Jato e l'affaire Petrobras*, in *ISPI*, aprile 2016.

²³ Cfr. L. CAPUZZI, *Brasile: una crisi di sistema*, in *ISPI*, 19 aprile 2016.

²⁴ Vi è ampia letteratura che si è occupata della tematica. In particolare si vedano i seguenti contributi: K. WEYLAND, *The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy*, in *Journal of Interamerican and World Affairs*, Vol. 35, No. 1 (1993); P. FLYNN, *Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection*, in *Journal of Latina American Studies*, Vol. 25, No. 2 (May, 1993), 351 e ss; M.D. SERRAFERO, *El impeachment en America Latina: Argentina, Brasil y Venezuela*, in *Revista de Estudios Politicos*, Num. 92, Abril-Junio 1996, 137 e ss; M. MORALES VALENÇA, *The Politics of Giving in Brazil: The Rise and Demise of Collor (1990-1992)*, in *Latina American Perspectives*, Vol. 29, No. 1, Jan. 2002, 115 e ss; N. KADA, *The Role of Investigative Committees in the Presidential Process in Brazil and Colombia*, in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 1 (Feb., 2003), 29 e ss; ID.,

Sostenuto dal piccolo *Partido de Reconstrução Nacional* (PRN) e dopo aver ottenuto un significativo risultato al primo turno elettorale (raccolse infatti il 30,5 % dei voti all'interno di una platea di ben ventuno candidati²⁵) Collor venne eletto al secondo turno ottenendo circa il 53 % delle preferenze contro il rivale del PT Lula da Silva. Inizialmente considerato un candidato marginale, non credibile come pretendente alla carica presidenziale, Collor ha saputo costruire attorno a sé un'aura di novità incarnando quella speranza di rinnovamento che la presidenza Sarney non era riuscita ad offrire²⁶. Una sorta di “*acclaimed savior*”²⁷, paladino della lotta alla corruzione – a dimostrazione di come essa sia un problema endemico delle istituzioni brasiliane – ed ai cd. *maharajah*, nell'espressione autoctona utilizzata per indicare i funzionari pubblici corrotti.

La grande speranza racchiusa nel voto al neo-Presidente, tuttavia, fu destinata ad un rapido declino frutto del combinarsi di quattro fattori: il sistema di governo compromissorio delineato dalla nuova Costituzione, gli errori politici di Collor, il mancato ritorno in termini economici delle promesse elettorali del Presidente che porteranno nuovamente il popolo nelle piazze a manifestare contro le politiche neo-liberali del suo Governo e, soprattutto, lo scandalo corruzione che lo ha visto direttamente protagonista. Poiché come previsto all'art. 45 Cost., la Camera dei deputati è eletta secondo un sistema proporzionale è ampiamente improbabile che un Capo dello Stato possa contare su un partito unico di maggioranza assoluta che garantisca una certa tranquillità in termini di stabilità e sostegno alle sue politiche governative²⁸. Per di più è noto come il sistema politico brasiliano sia frammentato in una moltitudine di piccoli partiti scarsamente razionalizzati e molto volubili. Durante la presidenza Collor tutto ciò si è manifestato con una certa evidenza giacché al rinnovo del Congresso avvenuto a pochi mesi dal suo insediamento al *Palácio do Planalto*, il PRN poteva contare su circa il 5% dei seggi alla Camera e nessuno al Senato²⁹. Tuttavia, forte della sua legittimazione popolare, presentò al Congresso il cd. *Collor Plan*, un ambizioso progetto di rinnovamento economico da attuare tra i vari aspetti, attraverso privatizzazioni, tagli di spesa pubblica, congelamento delle tariffe e dei salari, attuati per lo più attraverso decreti governativi in

Impeachment as a punishment for corruption? The Cases of Brazil and Venezuela, in A. PÉREZ-LIÑÁN, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, 2007, 113 e ss; B. SALLUM JR., G. STOLLE PAIXÃO, CASARÕES, *O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo*, in *Revista de Cultura e Política*, n. 82, 2011, 163 e ss;

²⁵ Cfr. A. CHEIBUB FIGUEIREDO, *The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil*, in M. LLANOS, L. MARSTEINTREDET (edited by), *Presidential Breakdowns in America Latina. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, Palgrave Macmillan US, 2010, 113-114.

²⁶ Come giustamente sottolineato da K. WEYLAND, *The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy*, 6, “His sudden rise to popularity in the nation’s opinion polls reflected a deep disaffection with Brazil’s established political forces on the part of the general public. Because many brazilians were desperately waiting for a political savior, Collor emerged at a time when the opportunity for a charismatic leader was never better”.

²⁷ Per riprendere un’espressione utilizzata da G. O’DONNELL, *Delegative Democracy?*, in *Kellogg Institute*, 1992, 11.

²⁸ Cfr. R. ORRÙ, *Il «presidenzialismo di coalizione» brasiliano: dall’“abuso” all’“uso” dei decreti d’urgenza (medidas provisórias)?*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2008, III, 1411 e ss.

²⁹ Si veda a questo proposito: A. CHEIBUB FIGUEIREDO, *The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil*, cit., 114.

contrasto con le posizioni del Congresso. Le riforme non produssero gli esiti sperati ed anzi peggiorarono la situazione economica del Paese con un incremento sensibile della disoccupazione e del livello d'inflazione nonché una riduzione dei salari ed un aumento del tasso di povertà. A ciò si aggiunga che anche il suo Gabinetto, come d'altronde quelli che lo avevano preceduto, non rimase immune alle denunce ed agli scandali di corruzione, solo parzialmente sopiti attraverso la sostituzione dei ministri. In brevissimo tempo il tasso di gradimento del Governo cadde precipitosamente così come invece crebbe la disaffezione popolare nei confronti del Presidente anche tra le frange di coloro che lo avevano votato solo pochi mesi prima riponendo in lui una speranza quasi messianica³⁰.

La goccia che fece traboccare il vaso, tuttavia, giunse nel maggio del 1992 quando suo fratello, Pedro Collor, rilasciò un'intervista al magazine *Veja* nella quale affermava che il Presidente sarebbe stato direttamente coinvolto in una rete di corruzione ed estorsioni su larga scala gestita da Paulo Cavalcante Farias, responsabile della campagna elettorale presidenziale nonché suo fidato collaboratore³¹. Nonostante il tentativo del Capo dello Stato di ricondurre le dichiarazioni del fratello nell'ambito di una faida legata alla gestione della società di proprietà della famiglia, il vaso di Pandora era stato aperto. Dopo solo sei giorni dall'intervista, su richiesta dei membri del PT, venne formata una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) formata da 22 membri³² la cui relazione³³, approvata il 26 agosto, divenne la base sulla quale l'*Associação Brasileira de Imprensa* e l'*Ordem dos Advogados do Brasil* formularono la richiesta d'*impeachment* depositata il primo giorno di settembre. Nel frattempo, i partiti della coalizione iniziarono ad abbandonare il Presidente anche in considerazione dei possibili ritorni negativi alle imminenti elezioni municipali e così anche una significativa parte della popolazione iniziò a protestare per le strade chiedendone la rimozione. Il tentativo di Collor di chiamare il "suo" popolo a sostegno ebbe conseguenze disastrose. In un discorso televisivo invocò per il giorno successivo una manifestazione per le piazze con i colori della bandiera brasiliana ma, di tutta risposta, il 19 settembre per le strade si riversarono centinaia di migliaia di giovani e studenti con la faccia dipinta di nero (ribattezzati con il nome di movimento dei *cara-pintadas*) chiedendo l'*impeachment* in quella che il *New York Times* descrisse come la più grande manifestazione che si fosse mai vista in Brasile. La Camera approvò l'apertura della

³⁰ Cfr. B. SALLUM JR., G. STOLLE PAIXÃO, CASARÕES, *O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo*, cit., 166.

³¹ Per una ricostruzione complessiva dei fatti si veda: M. MORALES VALENÇA, *The Politics of Giving in Brazil: The Rise and Demise of Collor (1990-1992)*, cit., 140 e ss.

³² Sull'importanza della CPI ai fini dell'*impeachment* presidenziale si rimanda al contributo di N. KADA, *The Role of Investigative Committees in the Presidential Process in Brazil and Colombia*, cit. 38 e ss. L'autore enfatizza in modo particolare il rapporto esistente tra i criteri di composizione della Commissione e la frammentazione politica presente al Congresso. In particolare, pone l'attenzione sulla circostanza in forza della quale il considerevole numero dei partiti e la loro mancanza di coesione e disciplina tendono a rendere il funzionamento della CPI, una volta costituita, difficilmente controllabile dagli stessi partiti e, poiché spesso al suo interno il Presidente non riesce a contare su una maggioranza a lui favorevole, ostile nei suoi confronti.

³³ Il contenuto delle indagini descriveva nel dettaglio l'esistenza di un vero e proprio schema estorsivo organizzato e gestito in prima persona da Farias e nel quale era chiaramente coinvolto anche il Presidente Collor. N. KADA, *The Role of Investigative Committees in the Presidential Process in Brazil and Colombia*, cit. 41.

procedura con una maggioranza schiacciante (441 favorevoli contro soli 38 contrari) ed a poco più di due anni dalla sua elezione il Senato sospese il Capo dello Stato che venne così sostituito dal Vice-Presidente Itamar Franco. Il procedimento dinanzi ai Senatori si svolse velocemente e nonostante in più occasioni il Presidente asserì di essere caduto vittima di un complotto dell'opposizione ordito nei suoi confronti, di fronte all'approssimarsi del voto decise di dimettersi con la speranza di interrompere il procedimento ed evitare la sospensione da ogni carica pubblica per un periodo di otto anni. Il 30 dicembre, il giorno successivo alla rimessione dell'incarico presidenziale, il Senato con 76 voti favorevoli e 3 contrari, destituì Fernando Collor de Mello dalla carica presidenziale.

La ricostruzione (seppur per sommi capi) dei fatti che hanno segnato la presidenza Collor rappresenta un importante *benchmark* attraverso cui rileggere gli avvenimenti dei giorni nostri. Prim'ancora, però, il dato da cui partire è rappresentato dall'obiettivo instabilità dei presidenzialismi latino-americani. La nuova ondata di rinnovamento che è succeduta ai regimi autoritari ha dato buona prova di sé solamente a tratti³⁴ (per lo più in concomitanza con periodi di crescita economica) tradendo, tuttavia, una sorta di innato senso di irrequietudine istituzionale pronta a manifestarsi all'interno del contesto socio-politico nonché economico ogni qualvolta si siano manifestati fattori di crisi³⁵. Per quanto in taluni contesti politico-istituzionali, l'ibridazione del modello statunitense abbia condotto a forme di governo a preponderanza del Capo dello Stato³⁶, in altre realtà ha prodotto squilibri di diverso genere soprattutto ove il Presidente abbia sovente dovuto scontrarsi con Congressi poco inclini ad assecondarne le politiche generando un'ostilità quiescente non sempre risolvibile attraverso la dialettica politica. Non così di rado, in tali situazioni, ove la temperatura dello scontro ha assunto livelli troppo elevati, a farne le spese è stato il Presidente costretto alle dimissioni o rimosso attraverso l'*impeachment*³⁷.

D'altro canto, all'interno di forme di governo come quelle presidenziali, per loro stessa natura caratterizzate (da un punto di vista formale più che sostanziale) da una rigida separazione dei poteri che *ab origine* non prevede le "valvole di sfogo" proprie dei sistemi parlamentari (la possibilità di scioglimento anticipato della Camere così come l'ipotesi di sfiduciare il Governo da parte del Parlamento) o, quantomeno, di un sistema politico se non altro numericamente più semplificato e stabile sulla falsariga del modello statunitense, è ragionevole ipotizzare che una qualche "via di

³⁴ Cfr. M. VOLPI, *Libertà e Autorità. La classificazione delle forme di Stato e di Governo*, Giappichelli editore, Torino, 2010, 143 e ss.

³⁵ Per uno sguardo d'insieme sui caratteri propri del "recente" costituzionalismo sudamericano si rimanda al contributo di G. ROLLA, *La nuova identità costituzionale latinoamericana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2012, II, 326 e ss.

³⁶ Su tutti, si veda G. GUIDI, *I sistemi a preponderanza presidenziale. Argentina, Messico, Venezuela*, Maggioli editore, Rimini, 2000.

³⁷ L. OLMEDO, *Em 30 anos, América Latina teve 14 governos interrompidos*, reperibile all'indirizzo: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771282-em-30-anos-america-latina-teve-14-governos-interrompidos.shtml>

fuga”, seppur *de facto* più che *de iure*³⁸, avrebbe comunque dovuto rinvenirsi³⁹. Come è stato evidenziato, “*la separazione rigida tra esecutivo e legislativo fa sì che possa determinarsi una contrapposizione dei poteri, quando il Presidente non dispone di una maggioranza parlamentare e il Parlamento è dominato dall’opposizione. In conseguenza della legittimazione dualista [...] in caso di conflitto o blocco dei poteri, ambedue gli attori sono abilitati a rivendicare la rappresentanza dell’elettorato, poiché entrambi sono stati investiti democraticamente*”. Se negli anni passati, in talune esperienze dell’America Latina il *poder moderador* è stato spesso incarnato dalle forze militari⁴⁰, ad uno stadio della democrazia sicuramente più avanzato, si è cercato di gestire la crisi attraverso strumenti più convenzionali. In taluni casi già a livello costituzionale vi è stata la trasposizione di istituti propri dei modelli parlamentari⁴¹ in modo da mitigare possibili situazioni conflittuali: si pensi alla previsione di figure ministeriali sfiduciabili dal Congresso⁴², così come la possibilità che il Presidente possa sciogliere le Camere dopo l’approvazione di un dato numero di mozioni di sfiducia contro l’Esecutivo⁴³, sino ad arrivare all’istituzionalizzazione di veri e propri meccanismi di *recall*⁴⁴. In altri frangenti, invece, ove tali istituti non sono stati previsti, si è

³⁸ Cfr. L. MARSTEINTREDET, E. BERNTZEN, *Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions*, in *Comparative Politics*, Vol. 41, No. 1 (Oct., 2008), 95.

³⁹ Sui “pericoli” insiti nella rigida separazione dei poteri si vedano J.J. LINZ, *The Perils of Presidentialism*, in *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, Winter 1990, 51 e ss; oltre a A. VALENZUELA, *Latin American Presidencies Interrupted*, in *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4 (Oct., 2004), 5 e ss.

⁴⁰ Sul punto in questione si veda, tra gli altri, F. AGUERO, *Legacies of Transitions: Institutionalizations, the Military, and Democracy in South America*, in *Merston International Studies Review*, Vol. 42, No. 2 (Nov., 1998), 383 e ss.

⁴¹ Cfr. R. ALBERT, *The fusion of Presidentialism and Parliamentarism*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 57, No. 3 (Summer 2009), 531 e ss.

⁴² Come recita l’art. 135, comma 9 della Costituzione colombiana, sono facoltà riconosciute alle Camere, tra le altre, quella di “*proporre mozioni di censura nei confronti dei ministri per questioni connesse alle funzioni proprie del loro incarico [...] Per la sua approvazione è chiesto il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Una volta approvata, il Ministro viene rimosso dal suo incarico. Qualora venisse respinta, non può essere presentata un’altra sulla stessa questione, a meno che non sia motivata da nuovi fatti*”.

⁴³ Ai sensi dell’art. 132 della Costituzione peruviana, “*Il Congresso rende effettiva la responsabilità politica del Consiglio dei ministri o dei ministri separatamente, mediante voto di censura o tramite il rigetto della questione di fiducia [...] il Consiglio dei ministri o il Ministro sfiduciato, hanno l’obbligo di dimettersi*”. A sua volta, ex art. 134 Cost. “*Il Presidente della Repubblica ha la facoltà di sciogliere il Congresso se questo ha censurato o negato la fiducia a due Consigli dei ministri. Il decreto di scioglimento contiene la convocazione delle elezioni per il nuovo Congresso*”.

⁴⁴ Si pensi, ad esempio, all’art. 72 della Costituzione boliviana del Venezuela del 1999 ove recita che: “*Tutte le cariche e le magistrature di elezione popolare sono revocabili. Trascorsa la metà del periodo per il quale è stato eletto il funzionario, un numero non minore del venti per cento degli elettori iscritti nella corrispondente circoscrizione può richiedere la convocazione di un referendum per revocare il suo mandato. Quando un numero uguale o maggiore di elettori che elessero il funzionario abbia votato a favore della revoca, sempre che abbia partecipato al referendum un numero di elettori uguale o superiore al venticinque per cento degli elettori iscritti, il mandato si considera revocato e si procederà immediatamente a colmare la vacanza in conformità a quanto disposto da questa Costituzione e dalla legge. La revoca del mandato per i corpi collegiali si attua in conformità con quanto stabilito dalla legge. Durante il periodo per il quale è stato eletto il funzionario non si può inoltrare più di una richiesta di revoca del suo mandato*”. Per uno sguardo più approfondito allo strumento in parola nel contesto del costituzionalismo sudamericano si consiglia la lettura del lavoro di V. FARA, *Revocatoria de mandato: origine e diffusione di un particolare istituto di democrazia diretta in America Latina*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2012, III, 962 e ss. Relativamente all’esperienza venezuelana,

individuato nello strumento dell'*impeachment* quel fattore di flessibilizzazione (dunque di stabilizzazione) che, pur lasciando inalterati i crismi tipici della forma di governo presidenziale, è in grado di prevenire il rischio di una crisi democratica riconducendola entro i binari meno inquieti di una crisi istituzionale⁴⁵. Per quanto, dunque, l'*impeachment* continui a rappresentare una sorta di “*political earthquake*”⁴⁶, un evento straordinario parzialmente estraneo al fisiologico funzionamento di un sistema presidenziale, esso non andrebbe erroneamente interpretato alla stregua di un sotterraneo colpo di Stato sotto mentite spoglie di uno strumento costituzionale quanto, a talune condizioni, come una nuova forma di stabilizzazione del quadro istituzionale che passa attraverso un rinnovato (e per certi versi potenziato) ruolo del Congresso. In tal senso “*Presidential impeachment thus became a distinctive mark of new political landscape in Latina America*”⁴⁷.

Se si prova a rileggere criticamente e in quest’ottica l'*impeachment* di Collor de Mello si può comprendere il senso di quanto si è qui sopra accennato. Come ha ricordato Flynn⁴⁸ egli non fu certo il primo Presidente brasiliano accusato di corruzione. Dunque, le ragioni per le quali venne rimosso dall’incarico o comunque “obbligato” alle dimissioni dopo neppure tre anni dalla sua proclamazione, vanno ricercate nel quadro generale appena descritto. Vieppiù che la sua destituzione, in parte sull’onda dell’entusiasmo di una nazione che da poco si era affacciata sul piano della democrazia, non venne percepita come una violazione delle regole democratiche da parte del Congresso quanto, piuttosto, come la dimostrazione del funzionamento delle istituzioni brasiliane, finalmente in grado di espungere dall’ordinamento con forza rigeneratrice quei fattori patogeni che per lunghi anni avevano impunemente condotto la politica del Paese senza la necessità del “supporto” di soggetti esterni all’architettura istituzionale⁴⁹.

invece, D. PICCIONE, *Presidenzialismo e democrazia partecipativa nella Costituzione bolivariana del Venezuela*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2005, I, 3 e ss.

⁴⁵ Per uno studio approfondito della tematica si vedano i contributi di J.C. BAUMGARTNER, N. KADA, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger - First Paperback Printing edition, 2003; A. PÉREZ-LIÑÁN, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, cit.; L. MARSTEINTREDET, E. BERNTZEN, *Reducing the Perils of Presidentialism in Latina America through Presidential Interruptions in Comparative Politics*, cit.; M. LLANOS, L. MARSTEINTREDET (edited by), *Presidential Breakdowns in America Latina. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, cit.;

⁴⁶ J.C. BAUMGARTNER, *Introduction: Comparative Presidential Impeachment*, in J.C. BAUMGARTNER, N. KADA, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, cit., 1.

⁴⁷ A. PÉREZ-LIÑÁN, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America, Preface and Acknowledgments*, cit. XV. Sempre secondo l’autore, “*This perspective suggests that impeachment is not just a legal recourse to remove Presidents who are proven guilty to high crimes; it is often an institutional weapon employed against Presidents who confront a belligerent legislature*”. ID, ult. op. cit., 9.

⁴⁸ P. FLYNN, *Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection*, cit. 364.

⁴⁹ Più correttamente, infatti, la rimozione da parte del Congresso “*was viewed by both national and international media as a proof that a democratic institutions could effectively check abuse of power by executives in Latin America, a region that has witnessed many Presidents leaving office, as a resul of a coup d’etat*”. N. KADA, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, cit., 113.

Come ha avuto modo di ricordale lo stesso Pérez-Liñán nel corso di una recente intervista al quotidiano *Folha de S. Paulo*⁵⁰, le ragioni che in passato, ed ancora oggi, giustificano il prematuro allontanamento di un Presidente eletto sono principalmente quattro: *a)* crisi economica; *b)* proteste sociali; *c)* scandali di corruzione o di altra natura ma in qualche misura riconducibili al Capo dello Stato; *d)* mancanza di sostegno dello stesso al Congresso. In queste circostanze si spiega la rimozione di Collor de Mello e ancora oggi non sembra che la fondatezza di un simile approccio sia stata in qualche modo scalfita.

Se si considera il quadro d'insieme entro il quale collocare l'*impeachment* della Presidente Rousseff si potrà notare con una certa facilità la ricorrenza di buona parte di tali condizioni. In *primis*, è un dato oggettivo che dopo gli anni della crescita economica, il Brasile è entrato in una fase di brusca frenata e non solo a causa del calo del prezzo internazionale delle materie prime⁵¹. I primi segnali di insofferenza avevano iniziato a manifestarsi già nell'estate del 2013. In quell'occasione il pretesto per protestare contro le politiche del Governo Rousseff fu l'aumento del biglietto per l'utilizzo dei mezzi pubblici, sebbene questo fosse null'altro che la punta dell'iceberg. Ciò che la popolazione chiedeva era un intervento diretto sul *welfare*. Com'era stato puntualmente osservato nell'immediato scoppiare delle tensioni, *“in questi anni i brasiliani hanno potuto usufruire di crediti al consumo, incentivi agli acquisti di beni materiali mai conosciuti in precedenza. Ma ora chiedono altro, chiedono più stato sociale, sanità, scuola, trasporti migliori. In altre parole meno beni di consumo e migliore qualità della vita. Una crisi di maturità [...] in cui riconoscono di essere diventati consumatori, ma chiedono qualcosa di più e di diverso: essere riconosciuti come cittadini”*⁵². Un malessere generale che poteva essere tenuto sotto controllo sin tanto che il bilancio nazionale dava riscontri positivi ma non più ora dinanzi ad una nuova classe media in preda al panico di un ritorno alla povertà da cui era riuscita ad evadere negli anni della presidenza Lula. Tutto questo comporta ovviamente tensioni sociali che finiscono (a torto o a ragione) per scaricarsi sul Governo e in particolare sul Capo dello Stato finendo per indebolirne l'azione e l'autorevolezza. Al di là del dato giuridico, non v'è da stupirsi che anche la popolazione tenda a tollerare con minor libertà certi comportamenti istituzionali (le cd. pedalate fiscali) sebbene in altri momenti li abbia “digeriti” alla stregua di una prassi più o meno legittima. Come ai tempi di Collor non vennero perdonate determinate condotte proprio in ragione delle promesse che lo stesso aveva fatto durante la campagna elettorale e del suo essere simbolo del cambiamento rispetto al passato, è comprensibile che in un momento di crisi economica certe leggerezze sul piano della gestione del bilancio pubblico vengano percepite diversamente tanto a livello dell'opinione pubblica quanto istituzionale⁵³. Se poi quest'ultima voltò le spalle al suo Presidente nel 1992

⁵⁰ L. OLMEDO, *Em 30 anos, América Latina teve 14 governos interrompidos*, cit. Per una ricostruzione ovviamente più ampia ed approfondita si rinvia a: A. PÉREZ-LIÑÁN, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, cit.

⁵¹ Cfr. L. CAPUZZI, *Brasile: una crisi di sistema*, cit. 1.

⁵² R. DA RIN, *Brasile: modello economico insostenibile*, in *ISPI*, 25 gennaio 2013, 1.

⁵³ Sul punto sono indicativi alcuni passaggi del documento della relazione di Jovair Arantes (relatore della CPI) nei quali sottolinea (a pagina 46 e approfonditamente alle pagine 110 e ss.) come tra le valutazioni in base alle quali la

mobilitandosi per la sua destituzione, non pare che odiernamente sia coesa nel sostenere le ragioni della Rousseff apparendo invece sfibrata, divisa su posizioni altalenanti e non certamente unita nel denunciare un asserito tentativo di colpo di Stato da parte dell'opposizione. In un sondaggio eseguito da *Datafolha* nell'agosto del 2015⁵⁴, ovvero prima che si aprisse la procedura d'*impeachment*, Dilma risultava essere la Presidente della storia brasiliana dal 1988 ad oggi con il più alto tasso di disapprovazione popolare. La percentuale di coloro che giudicavano come fallimentare il suo Governo (71%) era addirittura più elevata di quanti nel settembre del 1992, pochi mesi prima della sua rimozione, si erano espressi contro Collor (68%).

L'operazione *Lava Jato* di certo non ha aiutato la Presidente. È vero che il suo nome non rientra nella lista di coloro che sono soggetti ad indagine, tuttavia, non pare sostenibile l'idea di chi pensa sia possibile separare del tutto l'*affaire Petrolão* dall'*impeachment*. Non si vuole certo dare in questa sede giudizi sulle vicende quanto, invece, mostrare come nel contesto complessivo di quanto sta accadendo, l'immagine pubblica della Rousseff sia stata deteriorata anche dalle inchieste giudiziarie. Non solo ha ricoperto ruoli di vertici in Petrobras in un passato relativamente recente ma, vieppiù, con la nomina di Lula a Ministro della *Casa Civil* ha dato l'idea (vero o falso che sia) di voler rallentare se non addirittura intralciare le indagini. A sostegno di ciò basti pensare a due dati di indubbio interesse. In primo luogo deve ricordarsi come nel provvedimento del 17 marzo redatto dal Giudice Neto, con il quale veniva sospesa la nomina di Lula, veniva asserita la possibilità che la stessa condotta della Presidente potesse costituire un *crime de responsabilidade* di cui all'art. 4 della legge n. 1079/50 per aver minato al libero esercizio del potere giudiziario. Ovviamente l'*impeachment* contro la Rousseff è indipendente da tale denuncia e riguarda ben altre condotte, tuttavia, permette di comprendere la gravità con cui la nomina di Lula sia stata percepita. Ad ulteriore dimostrazione di quanto poc'anzi sostenuto si deve ricordare che l'*Ordem dos Advogados do Brasil*, la stessa associazione che promosse il procedimento contro Collor, e che inizialmente si era mostrata contraria a sostenere la richiesta d'*impeachment* contro la Presidente Rousseff, proprio alla luce della pubblicazione delle intercettazioni tra la stessa e Lula, ha cambiato radicalmente posizione presentando alla Camera in data 28 marzo 2016 un'apposita denuncia contro il Capo dello Stato a firma del suo Presidente Claudio Lamachia e a sostegno di quella già pendente e per la quale si stava procedendo.

Camera è chiamata ad operare il suo giudizio di "ammissibilità", al p.to e) vi sarebbe la considerazione circa la "conveniência e oportunidade política" di avviare un procedimento contro il Capo dello Stato anche alla luce delle capacità dell'*impeachment* di superare l'eventuale condizione di crisi istituzionale e tutelare in ultimo gli interessi dei cittadini. Dunque, secondo il relatore, sarebbe necessario contestualizzare gli addebiti formulati contro la Presidente alla luce della situazione economica venutasi a creare ed in particolare ai dati che mostrano un indubbio peggioramento delle finanze pubbliche e, di riflesso, delle condizioni di una considerevole porzione della popolazione. Il testo integrale della relazione è reperibile all'indirizzo: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448893&filename=PRL+1+CEDENUN+%3D%3E+DCR+1/2015.

⁵⁴ I dati dello studio sono visibili all'indirizzo: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/08/1665278-recorde-reprovacao-a-dilma-supera-pior-momento-de-collor.shtml>.

Infine, appaiono quasi superflue le considerazioni circa la mancanza di sostegno della Presidente in seno al Congresso. Sebbene, a differenza di Collor, ha potuto contare sin dal principio sull'unità ed anche sulla forza di un partito come il PT, ciò non è stato sufficiente al cospetto dell'eterogeneità partitica brasiliana che sistematicamente non consente la formazione di esecutivi monocolori. Per di più, non solo il suo principale alleato politico ha deciso di abbandonare la coalizione di governo nel momento più delicato, a pochi giorni dal voto della Camera ma, stando alle dichiarazioni della Rousseff, avrebbe "cospirato" sin dal principio in particolare sotto la guida di Eduardo Cunha e Michel Temer.

Se questo, dunque, è il contesto alla luce del quale valutare le condizioni entro cui è sorto e si è sviluppato il procedimento d'*impeachment* contro la Presidente dell'Unione, appare maggiormente comprensibile quanto sta accadendo in Brasile.

3. Qual è dunque la funzione dell'*impeachment* nell'ordinamento brasiliano?

Giunti a tal punto, resta da capire se l'utilizzo che si sta facendo dell'istituto sia conforme alla natura dello stesso ovvero non ne costituisca un'indebita forzatura. L'art. 85 della Carta brasiliana indica un elenco di condotte – chiaramente non esaustivo⁵⁵ – suscettibili di integrare la fattispecie di reati presidenziali che attentino alla Costituzione (cd. *crimes de responsabilidade*)⁵⁶. L'ultimo comma, poi, stabilisce una vera e propria riserva di legge disponendo che il contenuto di questi verranno appositamente definiti da una legge speciale (nello specifico trattasi della legge n. 1079/50). Al di là del formalistico richiamo al termine "crimine" che potrebbe far pensare ad un approccio penalistico o comunque giuridico della responsabilità del Capo dello Stato, la risultante dell'applicazione concreta dell'istituto al pari dell'interpretazione che ne ha dato il STF nella vicenda Collor – così come quando chiamato ad intervenire nell'odierno procedimento contro Dilma Rousseff⁵⁷ – non sembra lasciare spazio a dubbi di sorta nel senso di concepire l'*impeachment* come uno strumento politico⁵⁸. Di chiara derivazione statunitense⁵⁹, l'istituto è stato

⁵⁵ In tale senso si è espresso anche G. VAGLI, *Il mancato impeachment del Presidente della Repubblica brasiliano Luiz Inácio Lula da Silva*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2016, I, 202. Secondo l'autore, infatti, "l'elenco dei reati di responsabilità di cui all'art. 85 Cost. è da considerarsi come meramente esemplificativo, potendo la legge speciale di disciplina aggiungerne altri, sempre che prevedano ipotesi di attentato alla Costituzione".

⁵⁶ Ai sensi della disposizione in parola: "Costituiscono crimini di responsabilità gli atti del Presidente della Repubblica che attentino contro la Costituzione Federale e, specialmente, contro: I) l'esistenza dell'Unione; II) il libero esercizio del Potere Legislativo, del Potere Giudiziario, del Pubblico Ministero e dei Poteri Costituzionali delle Unità della Federazione; III) l'esercizio dei diritti politici, individuali e sociali; IV) la sicurezza interna del Paese; V) la probità dell'amministrazione; VI) la legge di bilancio; VII) l'adempimento delle leggi e delle decisioni giudiziarie".

⁵⁷ In talune circostanze è avvenuta a rigettare il ricorso contro asserite violazioni delle norme procedurali sulla base del fatto che queste, in quanto *interna corporis acta*, sarebbero sottratte alla sua competenza. Sulla questione in parola si veda: Supremo Tribunale Federale, *MS. 34.181 DF*.

⁵⁸ Così come è stato sottolineato, in Brasile la natura politica dello strumento di responsabilità presidenziale deriva anche dalla circostanza per la quale nella vigenza della Costituzione del 1988 la disciplina legislativa (risalente agli anni '50) che avrebbe dovuto specificare con un certo grado di accuratezza i comportamenti rilevanti, al di là di qualche

recepito nell'ordinamento brasiliano con alcune modifiche astrattamente tese a razionalizzarne l'applicazione evitando che vi potesse essere un abuso nel corso del tempo. In questo senso si spiega il rinvio ad un'apposita normativa indicante gli illeciti presidenziali così come un *iter* procedurale più complesso rispetto a quello previsto dall'archetipo nordamericano. Tuttavia, non si può sorvolare su alcuni dati oggettivi. In primo luogo, infatti, le condotte rilevanti non sono reati in senso stretto rinvenibili sul piano della normativa penale. Sarebbe più corretto definirli come "illeciti costituzionali", per utilizzare le parole di Alexander Hamilton, "*those offenses which proceed from the misconduct of public man, or, in other words from the abuse or violation of some public trust*"⁶⁰, condotte abusive di un organo politico perpetrate a danno degli equilibri propri della forma di governo e dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, la cui valutazione non può avvenire in forza dei medesimi criteri adottati nelle aule processuali. Basti pensare come il Presidente Collor de Mello così come P.C. Farias, a distanza di circa due anni dalla conclusione dell'*impeachment*, sono stati assolti in sede giurisdizionale delle accuse mosse nei loro confronti per insufficienza di prove. In seconda battuta, poi, vi è da ricordare come la finalità in sé del procedimento non sia quella di sanzionare penalmente il Presidente quanto, invece, rimuoverlo dalla carica ove abbia posto in essere comportamenti incompatibili con gli alti compiti che è chiamato a svolgere e a cui va aggiunta l'ulteriore inibizione della possibilità di ricoprire cariche pubbliche per otto anni. Dunque, come negli Stati Uniti, anche in Brasile l'*impeachment* "*se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob condições de ordem política e julgado segundo critérios de ordem política*"⁶¹.

Più di ogni altra valutazione, ad ogni modo, la natura politica del procedimento è desumibile dal disposto normativo del primo periodo di cui all'art. 86 della Costituzione per il quale sarà il Senato (seppur nell'occasione presieduto dal Presidente del STF) ad emettere il giudizio finale sulle accuse rivolte al Capo dello Stato. Ciò non va letto nel senso che qualunque comportamento presidenziale possa integrare gli estremi per l'*impeachment*, che rimane comunque uno strumento da utilizzare come *extrema ratio*, tuttavia, non si può prescindere dal fatto che l'intero procedimento vede la sua origine così come la sua conclusione all'interno di meccanismi che per loro stessa natura sono rimessi ad organi politici. Lo stesso Presidente del STF Ricardo Lewandowski ha ribadito che il *Chief Justice* ha un ruolo meramente marginale nel processo davanti al Senato senza possibilità d'interferenza. La sua funzione sarà limitata a coordinare i lavori in modo che siano rispettate le

modifica introdotta al procedimento per mezzo della legge n. 101/2000, "*non è stata armonizzata alla Costituzione [...] e continua a contemplare fattispecie giuridiche estremamente ampie e di multipla interpretazione. L'impeachment [...] ha così cessato di essere strumento prettamente giuridico volto ad assoggettare il potere pubblico alle stesse norme vincolanti per ogni singolo individuo, per divenire strumento di lotta politica e di controllo parlamentare sui membri del Governo*". P.L. PETRILLO, *La "guerra" tra gli organi costituzionali in Brasile l'impeachment del Presidente dell'Unione*, cit., 8.

⁵⁹ Sul punto si veda l'ampia dissertazione nella relazione del Ministro Carlos Velloso alla decisione del Supremo Tribunale Federale, *MS. 21.263 DF*.

⁶⁰ A. HAMILTON, *Federalist*, No. 65. I vari articoli sono rinvenibili all'indirizzo: http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/fed.asp.

⁶¹ P. BROSSARD, *O impeachment*, Sao Paula: Seraiva, 1992, 76.

procedure e, in particolar modo, il diritto di difesa e al contraddittorio del Capo dello Stato ma, alla fine, saranno i senatori a prendere l'ultima decisione⁶². Dunque, pare una forzatura far discendere da tale previsione la natura giurisdizionale dell'*impeachment*. Ove si prenda in considerazione l'approccio utilizzato in passato dal STF si noterà come lo stesso abbia inteso separare due aspetti, seppur naturalmente connessi ai fini della procedura nel suo insieme, e cioè quello sostanziale relativo al merito della decisione e quello formalistico-procedurale proprio della necessità che l'*iter* si svolga secondo i crismi del giusto processo, seppur con ovvie limitazioni dovute al fatto che il Senato non è e non sarà mai una corte giurisdizionale a tutti gli effetti e ai suoi componenti non potranno essere richieste le stesse condizioni di imparzialità e competenza che si pretendono dai giudici di professione. Sotto quest'ultimo profilo il Supremo Tribunale Federale non ha negato la possibilità di un suo intervento ove si addivenisse alla violazione dei diritti fondamentali dell'imputato affermando che la lesione delle garanzie costituzionali non può essere "celata" dietro l'insindacabilità degli atti interni alle Camere. Pertanto, ancorché tale impostazione vada ovviamente accompagnata da una visione abbastanza lasca delle garanzie processuali, esse non potranno mai essere sacrificate in nome della natura politica del procedimento di rimozione, residuando uno spazio d'intervento della magistratura a tutela degli stessi principi iscritti nella Costituzione⁶³.

Ciò detto, però, lo stesso STF ha altresì riconosciuto in passato⁶⁴ e da ultimo con le parole del Ministro Teori Zavascki che, ai sensi dell'art. 86 Cost., il giudizio di merito sulla rimozione del Capo dello Stato è competenza esclusiva del Senato non essendovi alcuna base costituzionale per qualsiasi intervento della magistratura. Come si può leggere nel provvedimento: "*il giudice costituzionale in questa materia è il Senato Federale che, previamente autorizzato dalla Camera dei Deputati, assume le funzioni di giudice di ultima istanza, la cui decisione nel merito è insuscettibile di riesame da parte dello stesso Superiore Tribunale Federale. Ammettere la possibilità di un controllo giudiziario nel merito della decisione del Legislativo da parte dello stesso potere giudiziario significherebbe trasformare in lettera morta l'art. 86 della Costituzione Federale, che attribuisce, non al Supremo [Tribunale Federale] ma al Senato Federale, autorizzato dalla Camera dei Deputati, la competenza a giudicare il Presidente della Repubblica per i crimini di responsabilità*"⁶⁵. Zavascki conclude sul punto ricordando che in tale situazione il giudizio è emesso da soggetti che rivestono per volere della Costituzione una funzione politica e che, pertanto, sarà inevitabilmente condizionato da valutazioni ben diverse da quelle che sarebbero poste alla base di una pronuncia emessa da un organo appartenente all'ordinamento giudiziario⁶⁶.

⁶² Per le dichiarazioni del Presidente Lewandowski si rimanda a: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=314762>.

⁶³ Cfr. Supremo Tribunale Federale, MS. 21.263 DF, in particolare la relazione del Ministro Celso de Mello. Conformemente a quanto sostenuto si veda anche E. MENDONÇA, *Impeachment: o direito constitucional fora dos tribunais*, in JOTA, 25 marzo 2015 (reperibile all'indirizzo: <http://jota.uol.com.br/impeachment-o-direito-constitucional-fora-dos-tribunais>).

⁶⁴ Cfr. Supremo Tribunale Federale, MS. 21.564 DF e MS 21.689 DF.

⁶⁵ Supremo Tribunale Federale, MS. 34.193 DF, p.to. 2.

⁶⁶ *Ibidem*.

Pertanto, ancorché si voglia ritenere che l'*impeachment* nell'ordinamento brasiliano costituisca un istituto misto politico-giurisdizionale si dovrà comunque tenere a mente la differenziazione appena descritta e dunque, che salvo rarissime eccezioni ove si prospetti una chiara violazione del disposto costituzionale (la cui effettiva definizione nel caso di specie è quanto mai impalpabile) non sembra esservi spazio per un intervento del Supremo Tribunale Federale sul merito della decisione ma solo sul rispetto delle garanzie processuali nelle fasi prodromiche al voto finale dei Senatori. Una volta ancora, ecco sublimare con una certa percettibilità la prevalente natura politica dell'istituto di responsabilità. D'altronde non potrebbe essere altrimenti. Pensare di limitare il giudizio del Congresso attraverso l'aprioristica individuazione di fattispecie sostanziali parzialmente tipizzate entro le quali individuare la responsabilità del Capo dello Stato, ove a ciò non corrisponda un'effettiva possibilità d'impugnativa della decisione avanti ad un organo "apolitico" quale ad esempio il STF, appare come un'aporia o quantomeno una mancanza di realismo da parte del Costituente, a meno di non voler pensare – ed è la tesi che appare più consona – che l'*impeachment* delineato dagli artt. 85 e 86 Cost. altro non sia che un istituto di matrice prevalentemente politica⁶⁷.

In altri ordinamenti, indipendentemente dalla forma di governo prescelta poiché ai nostri fini rileva solamente il grado di politicità degli strumenti con cui possa farsi valere la responsabilità del Capo dello Stato, ove si è deciso di limitare il potere del Parlamento nell'applicazione di tali strumenti si sono fatte scelte ben diverse. In taluni casi, come in Italia, per evitare che la cd. giustizia politica "*non divenisse puro esercizio artificioso di ipocrisia costituzionale, per far valere bassi interessi di natura partigiana, attraverso le forme esteriori, solenni ed imparziali, della giustizia*"⁶⁸, si è optato per rimettere la decisione finale nelle mani della magistratura costituzionale (seppur nella sua composizione integrata). In altre realtà, invece, si è deciso che lo stesso giudice delle leggi intervenisse durante il procedimento – prima del voto parlamentare decisivo – per valutare da un punto di vista prettamente giuridico la suscettibilità delle condotte presidenziali ad integrare le ipotesi di responsabilità indicate dalla Costituzione, come in Lituania⁶⁹. In quest'ultimo caso, ad esempio, la decisione della Corte costituzionale è condizione di procedibilità dell'intero procedimento di destituzione del Presidente.

⁶⁷ Tesi sostenuta anche da M. FIGUEREIDO, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, cit., 14 ove sostiene che, per quanto non vada "confuso" con il *recall*, da utilizzare per destituire governi non competenti e malfunzionanti, l'*impeachment* nell'ordinamento brasiliano "*è un processo politico, un giudizio politico, e una sanzione che si applica attraverso ciò è politica, non ha natura di sanzione penale, ma solamente di revoca del mandato e l'inibizione per otto anni all'esercizio della vita pubblica*".

⁶⁸ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 508.

⁶⁹ Come scrissero i giudici della Corte costituzionale nella sentenza del 31 marzo 2004 relativa al *Case No. 14/04*, Par. 4, p.to. 9 nella procedura d'*impeachment* contro l'allora Presidente Rolandas Paksas: "*the statement of the fact of violation of the Constitution as well as that of gross violation of the Constitution might be grounded upon political arguments, while the constitutional responsibility of the President of the Republic might arise from the statement that the Constitution has grossly been violated, which would be based upon political arguments. The Constitution contains only the legal regulation whereby it is only the Constitutional Court that has the powers to decide whether the President of the Republic violated the Constitution, whether the violation of the Constitution is a gross one. The Constitution provides for such powers for neither the Seimas, nor any other state institution, nor any state official*".

Le accuse mosse nei confronti della Presidente Rousseff sono talmente inconsistenti da poter giustificare un intervento del STF a garanzia del valore precettivo dell'art. 85 della Carta brasiliana? Come è logico che sia in questi casi, permangono dei dubbi sulla loro idoneità a configurare uno o più *crimes de responsabilidade*⁷⁰, non di meno però anche le tesi di chi sostiene la fondatezza dell'*impeachment* non sono del tutto prive di pregio e non v'è dubbio che in fase attuativa, le disposizioni della legge n. 1079/50 possano prestarsi ad interpretazioni più o meno estensive del loro mero contenuto formale. Anche a voler accettare in una *reductio ad absurdum* che la decisione finale del Senato non potrà poggiare su motivazioni puramente politiche, residuerà pur sempre un margine di tolleranza, una zona d'ombra entro la quale non potrà, o forse più opportunamente non dovrà essere riformata neppure dal TSF. Sino ad ora quest'ultimo si è limitato (anche alla luce del tenore dei ricorsi che gli sono stati presentati) a valutazioni su aspetti procedurali ma in alcune dichiarazioni il Presidente Ricardo Lewandowski ha lasciato intendere che astrattamente vi potrebbe in futuro essere spazio per un intervento di merito del Supremo Tribunale rispetto alla decisione del Senato⁷¹. Anche alla luce di una giurisprudenza abbastanza consolidata sul punto, il suo è sembrato più un monito preventivo nei confronti dei parlamentari a non forzare eccessivamente la mano nel dare un'applicazione estensiva alle maglie già larghe della legge n. 1079/50. È improbabile che il STF deciderà di intervenire su una materia tanto delicata poiché il pericolo di un'eccessiva esposizione politica rischierebbe di danneggiare seriamente la sua stessa legittimazione in un momento quanto mai delicato per l'ordinamento.

Ma, soprattutto, su quali basi il STF potrebbe reintegrare un Presidente rimosso dall'incarico tramite *impeachment* e, a sua volta, “*with what aura of legitimacy would a thus-reinstated chief magistrate be surrounded*”⁷². Una volta ancora ritorna utile l'insegnamento di Alexander Hamilton quando sulle pagine del *Federalist* spiegava le ragioni per cui il Senato e non il potere giudiziario doveva avere l'ultima parola sulla rimozione del Presidente⁷³. Il Costituente brasiliano, che nel redigere gli articoli 85 e 86 della nuova Carta Fondamentale ha avuto, per così dire, una particolare attenzione al modello statunitense, ha fatto una scelta di valore chiara nella stessa fisionomia della

⁷⁰ Potrebbe la Presidente rispondere per una sorta di responsabilità oggettiva o è necessario che venga dimostrata una chiara volontà soggettiva della stessa di aver posto in essere deliberatamente gli atti che le si contestano con l'intento chiaro di falsare il bilancio? La decisione del Tribunale dei Conti dell'Unione (TCU) con cui ha di fatto accusato il Governo di aver violato la Legge sulla responsabilità fiscale è una base legale sufficiente per chiedere la rimozione della Capo dello Stato?

⁷¹ Si veda M. FALCÃO, *Lewandowski diz que STF pode julgar mérito do impeachment*, reperibile all'indirizzo: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1769533-lewandowski-diz-que-stf-pode-julgar-merito-do-impeachment.shtml>.

⁷² C.L. BLACK, *Impeachment: A Handbook*, New Haven, Conn: Yale University Press. 1974, 54.

⁷³ “*Where else than in the Senate could have been found a tribunal sufficiently dignified, or sufficiently independent? [...] Could the Supreme Court have been relied upon as answering this description? It is much to be doubted, whether the members of that tribunal would at all times be endowed with so eminent a portion of fortitude, as would be called for in the execution of so difficult a task; and it is still more to be doubted, whether they would possess the degree of credit and authority, which might, on certain occasions, be indispensable towards reconciling the people to a decision that should happen to clash with an accusation brought by their immediate representatives. A deficiency in the first, would be fatal to the accused; in the last, dangerous to the public tranquility*”. A. HAMILTON, *Federalist*, No. 65, cit.

divisione dei poteri ritenendo il Senato più idoneo a decidere le sorti del Capo dello Stato. Così come accaduto negli Stati Uniti in passato con il Presidente Johnson e più recentemente con Clinton, saranno poi le forze politiche a dover decidere, anche alla luce delle ricadute sistemiche di breve e lunga durata che potranno derivare dalla loro scelta, se alla luce degli addebiti formulati a carico del Capo dello Stato sussistano, in un determinato momento, le condizioni per la sua rimozione.

L'*impeachment* è dunque destinato per i suoi stessi caratteri formanti ad essere confinato nei meandri della politica. Ciò non significa, tuttavia, che non si possano rivedere le condizioni del suo funzionamento. Lo stesso Presidente del Senato Renan Calheiros ha riconosciuto la necessità di revisionare la disciplina di cui alla legge n. 1079/50 poiché, stando alle sue dichiarazioni, anche alla luce dell'utilizzo che si è fatto nel corso del tempo (salvo rare eccezioni non vi è Presidente della Repubblica contro il quale non siano state presentate alla Camera denunce per l'avvio dell'*impeachment*), si è ormai trasformata in mezzo di destabilizzazione del quadro politico. *Nulla quaestio*, però, una volta ancora sarà il Congresso a dover decidere se e in che modo mettere mano alla disciplina legislativa ed eventualmente costituzionale, non certo il TSF in via pretoria.

In conclusione, tornando alle vicende concrete, non vi sono ragioni di dubitare che la Presidente Rousseff si sia venuta a trovare nel pieno di una tempesta perfetta, stretta nella morsa delle crisi sociale ed economico-finanziaria che hanno significativamente deteriorato la sua immagine pubblica e, più in generale, del Governo. A sua volta, però, la Presidente paga anche i propri errori derivanti da un'incauta gestione delle finanze pubbliche come attestato dal Tribunale dei Conti dell'Unione (TCU). Più di ogni altra cosa, paga il sublimarsi di una crisi lontana, rimasta latente per lunghi tratti, ma che le vicende della *Lava Jato* sembrano aver dissotterrato del tutto: quella politico-istituzionale che almeno in parte ha le sue origini nello stesso presidenzialismo di coalizione brasiliano. Come ha scritto Volpi, la "*dissociazione politica tra maggioranza che ha eletto il Presidente e maggioranza parlamentare [...] è la più forte fonte di instabilità e di crisi dei sistemi presidenziali*"⁷⁴. Se a questo già complesso quadro si aggiunge una forte impopolarità del Capo dello Stato si comprenderà come il Congresso, per quanto a sua volta delegittimato dalle indagini della magistratura, abbia trovato la strada spianata davanti a sé⁷⁵. Non un "golpe

⁷⁴ M. VOLPI, *Libertà e Autorità. La classificazione delle forme di Stato e di Governo*, cit., 144. Sul punto si veda anche R. ORRÙ, *Il «presidenzialismo di coalizione» brasiliano: dall'«abuso» all'«uso» dei decreti d'urgenza (medidas provisórias)?*, cit., 1416.

⁷⁵ Sul punto è interessante notare come nel dibattito dottrinale brasiliano (ma non solamente) ci si è interrogati se, ed eventualmente in che modo, l'utilizzo dell'*impeachment* sia stato utilizzato nel caso di specie o possa in futuro essere impiegato in maniera (più o meno impropria) alla stregua di una mozione di sfiducia tipica dei modelli parlamentari. Altrettanto meritevole di attenzione è divenuta la discussione in merito ad eventuali modifiche della forma di governo in senso parlamentare o semipresidenziale che siano in grado di ridurre quelle rigidità proprie dei sistemi presidenziali che rendono molto più complessa la risoluzione di crisi "politiche" in seno alla maggioranza presidenziale e/o di governo. Su tali argomenti in generale si rinvia a: L. MARSTEINTREDET, E. BERNTZEN, *Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions*, cit; R. ALBERT, *The fusion of Presidentialism and Parliamentarism*, cit; C. GONÇALVES COUTOL, *Parlamentarismo pode ser la solução para crise política no Brasil? Não*, reperibile all'indirizzo: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/03/1751818-parlamentarismo-pode-ser-solucao-para-crise-politica-no-brasil-nao.shtml>; PETRILLO, *La "guerra" tra gli organi costituzionali in Brasile*

democratico”, un ossimoro quanto mai inidoneo a descrivere l’attuale stato dei fatti, quanto più un duro scontro istituzionale nel quale a riportare le ferite più gravi è stata la Presidente dell’Unione. Il suo *impeachment* non risanerà *ex se* le sorti di un Paese in gravi difficoltà, non ridarà necessariamente fiato all’economia, così come non sarà la panacea che curerà ogni patologia del sistema politico brasiliano. Probabilmente chiuderà quel lungo ciclo politico apertosi dopo l’*impeachment* di Collor de Mello. Ironia della sorte, tra coloro che potrebbero decretarne la fine ci sarà lo stesso ex Presidente, oggi Senatore. In quel caso seguirono anni caratterizzati da un certo grado di stabilità politica ed economica odiernamente necessari per riportare la calma nelle agitate acque in cui imperversa il Paese. Non è detto che tale situazione sia destinata a ripetersi essendo frutto di un elevato numero di variabili tali da impedire, allo stato delle cose, una previsione che non sia meramente astratta. Il futuro è obiettivamente incerto e i prossimi mesi segneranno in ogni caso il futuro del Brasile. Una cosa però sembra quanto mai sicura, il prossimo Presidente sarà eletto dai brasiliani, fatto non propriamente consueto dopo un presunto “golpe”.

l’impeachment del Presidente dell’Unione, cit., 8-9; OLMEDO, *Em 30 anos, América Latina teve 14 governos interrompidos*, cit. Infine, per un suggestivo approccio ricostruttivo secondo cui Dilma Rousseff, abbia già in parte tentato di semipresidenzializzare *de facto* il sistema di governo affidando le presidenze e dunque il coordinamento dei due rami del Congresso, nonché la guida di diversi importanti ministeri, a membri di spicco del partito alleato PMDB, si rimanda a: M. ANDRÉ MELO, *Crisis and Integrity in Brazil*, in *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 2, April 2016, 56 e ss.