

La “guerra” tra gli organi costituzionali in Brasile e l’*impeachment* del Presidente dell’Unione

di **Pier Luigi Petrillo** – Professore Associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma
Unitelma Sapienza

1. L’origine del conflitto tra i poteri costituzionali in Brasile

Il sistema costituzionale brasiliano, da un anno a questa parte, è messo a dura prova da una serie di vicende politiche e giudiziarie che vedono come protagonisti il Presidente dell’Unione Federale, Dilma Rousseff, il Vice presidente dell’Unione, Michael Temer, la Camera dei Deputati con il suo Presidente, Eduardo Cunha, il potere giudiziario con in testa il giudice Sergio Moro.

Sotto il profilo costituzionale, dall’entrata in vigore della Costituzione democratica del 1988, è, infatti, la prima volta che i rappresentanti di diversi organi costituzionali entrano in conflitto tra di loro in modo così virulento e drammatico.

Tali vicende devono essere qui richiamate per comprendere i presupposti politici di un fatto giuridico di rilievo costituzionale: la messa in stato d’accusa del Presidente dell’Unione.

Tutto ha origine con la rielezione, nell’ottobre 2014, a Presidente dell’Unione di Dilma Rousseff, leader del partito PT (partito dei lavoratori) e “pupilla” del precedente presidente Luiz Inacio Lula da Silva. La Rousseff vince con il 51 per cento dei voti, grazie al sostegno di Michael Temer, candidato Vice Presidente dell’Unione, del partito PMDB (partito del movimento democratico brasiliano) e l’appoggio di altri 7 micro-partiti.

Dilma si insedia per il secondo mandato il 1° gennaio 2015; il mese successivo ha inizio la 55^a Legislatura della Camera dei Deputati (l’8^a della sesta Repubblica brasiliana, quella nata nel 1988), composta da 513 parlamentari, eletti ogni 4 anni con il sistema proporzionale, appartenenti a 25 diversi partiti. Le elezioni parlamentari del 2015 decretano il successo, almeno sulla carta, della coalizione di governo, composta dal PT (con 70 deputati), dal PMDB (con 66 deputati) più altri 7 partiti (per un totale di circa 280 deputati a favore di Dilma); non a caso, qualche giorno dopo l’insediamento, il leader del PMDB, Eduardo Cunha, è eletto Presidente della Camera.

Quattordici giorni dopo l’insediamento di Dilma, il direttore generale della più grande multinazionale brasiliana, la compagnia petrolifera Petrobras, Nestor Cervero, è arrestato per ordine di un giudice del Tribunale di Curitiba, Sergio Moro, coordinatore dell’operazione anti-corruzione denominata “Lava Jato”, ovvero “autolavaggio”. Cervero è accusato di aver finanziato illecitamente le campagne elettorali degli ultimi dieci anni, di aver corrotto diversi decisori pubblici e di aver

“lavato”, con operazioni clandestine ed illecite, denaro proveniente da conti privati di politici corrotti. Cervero confessa le sue responsabilità e il 5 febbraio del 2015 la polizia federale chiede l’arresto di 62 parlamentari e 2 ministri del governo dell’Unione.

L’indagine del giudice Sergio Moro (cittadino italo-brasiliano perché di origine venete e che dichiara di ispirarsi al giudice Di Pietro durante “Mani Pulite”) mostra da subito un quadro inquietante del sistema politico e affaristico brasiliano; un quadro che unisce i partiti di maggioranza e i partiti di opposizione, l’intero gabinetto dell’ex Presidente Lula come lo staff dell’avversario di Dilma Rousseff, il politico del PMDB Aécio Neves. Il giudice Moro chiede e ottiene l’arresto di quasi tutti i manager delle aziende di Stato nonché dei capi di gabinetto di tutti i Presidenti dell’Unione dal 1988 ad oggi, insieme a molti altri assistenti e collaboratori. Emerge così un sistema diffuso e strutturato di corruzione della politica basato su finanziamenti dello Stato a favore delle grandi imprese pubbliche che, a loro volta, giravano parte di questi contributi in favore di politici di tutti gli schieramenti.

Il 20 agosto 2015, il giudice Moro trasmette un decreto di imputazione anche nei confronti del Presidente della Camera dei Deputati, Eduardo Cunha, per il quale il procuratore generale della Repubblica chiede l’arresto perché accusato – da numerosi manager “pentiti” – di avere ricevuto tangenti per diversi miliardi di real e aver aperto 4 diversi conti correnti in Svizzera. Come previsto dalla Costituzione brasiliana, la richiesta di arresto di Cunha è trasmessa al Supremo Tribunale Federale che non autorizza ma decide di indagare autonomamente sulla questione. La Costituzione, infatti, prevede all’articolo 102 che solo il Supremo Tribunale Federale (STF) può indagare sui membri del Parlamento nonché sui ministri della Repubblica e sul Presidente e Vice Presidente dell’Unione.

Contestualmente alla decisione del STF, la Commissione Etica della Camera dei deputati, presieduta da un parlamentare del PT (il partito di Dilma), avvia un’inchiesta su Cunha al fine di disporre la rimozione dall’incarico di Presidente della Camera.

Tra l’agosto e il dicembre 2015, i rapporti tra i due principali partiti di governo, il PMDB (il partito di Cunha e Temer) e il PT (il partito di Dilma) si fanno sempre più contrastanti, con pesanti accuse da parte del Vice Presidente dell’Unione, Temer, verso la Presidente Rousseff.

Il 22 agosto 2015 il Tribunale dei Conti dell’Unione (TCU), nella sua relazione annuale sullo stato dei conti pubblici, evidenzia un debito non dichiarato di circa 35 miliardi di euro, accusando il Governo di aver violato la Legge sulla Responsabilità Fiscale (legge Complementare n. 201 del 2000) concedendo prestiti a fondo perduto a favore delle imprese di Stato (*in primis* la Petrobras) e richiedendo alla Banca centrale dell’Unione di emettere moneta per coprire tali uscite mai registrate nel bilancio statale. Il Tribunale dei Conti, che, ai sensi dell’articolo 71 della Costituzione è organo interno alla Camera dei Deputati ed esercita funzioni consultive per il solo potere legislativo, nella sua relazione ricorda come tale gestione del denaro pubblico abbia caratterizzato tutti i governi, contribuendo, così, a falsare i bilanci dello Stato per aumentare l’avanzo primario e ridurre, fittiziamente, il disavanzo primario. Questa tecnica di redazione del bilancio pubblico, chiamata

“pedalada fiscal”, caratterizza la fiscalità brasiliana dal 1994 ed ha rappresentato la base per il rilancio economico del Brasile avviato dal Presidente Cardozo e proseguito con Lula¹.

Alla luce di queste contestazioni, alcune associazioni civiche brasiliane (tra cui il Movimento Brasil Livre) presentano, a settembre 2015, alla Camera dei Deputati la richiesta di *impeachment* per malversazione del Presidente dell’Unione, Dilma Rousseff, ai sensi dell’articolo 85 della Costituzione. Il Presidente della Camera, Cunha, rigetta le richieste. Ai primi di ottobre 2015 un’ulteriore richiesta è presentata da Helio Bicudo, autorevole giurista e politico brasiliano, fondatore del PT nel 1980, già presidente della Commissione interamericana dei diritti umani. Il Presidente Cunha accetta, il 21 ottobre, la richiesta di *impeachment*. Nella richiesta, gli autori contestano alla Presidente dell’Unione di aver emanato decreti di finanziamento delle grandi compagnie statali senza la necessaria autorizzazione del Congresso: secondo gli articoli 49 e 52 della Costituzione, infatti, solo la Camera e il Senato possono autorizzare il Governo a derogare ai limiti di spesa imposti annualmente, non potendo, diversamente, il Governo decretare nuove uscite a valere sul bilancio dello Stato. Per l’accusa, quindi, la Presidente ha autorizzato fondi pubblici senza averne titolo, al solo fine di sostenere economicamente quelle stesse società che per anni, stando all’inchiesta di Sergio Moro, avevano finanziato il sistema partitico brasiliano (compreso il PT).

Il Presidente della Camera Cunha, dopo aver formalmente ammesso la domanda di *impeachment*, decide di non avviare il procedimento. Secondo le ricostruzioni giornalistiche, infatti, Cunha tratta con la Rousseff il ritiro dell’indagine nei suoi confronti da parte della Commissione Etica della Camera in cambio della bocciatura della richiesta di *impeachment*². Il Vice Presidente della Repubblica, Temer, del medesimo partito di Cunha, si oppone alla trattativa, intervenendo pubblicamente contro Dilma e dichiarandosi disponibile ad assumere le funzioni di Presidente in caso di messa in stato d’accusa della Rousseff³, così come previsto dalla Costituzione. Contemporaneamente il Tribunale Superiore Elettorale (TSE), che ai sensi degli articoli 119 e seguenti della Costituzione indaga anche sulle spese elettorali, accusa Temer di aver ricevuto finanziamenti illeciti per le presidenziali, invitando Sergio Moro a investigare su di lui⁴.

Saltato ogni accordo, Cunha avvia, il 3 dicembre 2015, la costituzione della Commissione speciale per l’esame della richiesta di *impeachment* che, secondo quanto previsto dal regolamento della Camera, deve vagliare preliminarmente la richiesta, per poi sottoporla al voto dell’Aula ai sensi dell’articolo 51 della Costituzione. L’8 dicembre la Camera elegge, a scrutinio segreto, i componenti della Commissione. L’11 dicembre la Presidente dell’Unione chiede al Supremo

¹ Come evidenziato dal Ministro della Giustizia qualche giorno prima della relazione della Corte dei Conti: cfr. <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-08-11/pedalada-fiscal-lula-e-fhc-tambem-fizeram-manobra-diz-ministro.html>

² Ricostruisce le trattative P. MANZO, *Recessione economica e minacce di voto anticipato: la crisi del modello Brasile*, in *ISPI*, 14 dicembre 2015, 1-3.

³ Cfr. *Temer ignora Dilma e busca apoio por impeachment*, in *O Estado de S.Paulo*, 14 dicembre 2015. Diffusamente A. BOITO, A. SAAD-FILHO, *State, State Institutions, and Political Power in Brazil*, in *Latin American Perspectives*, 19, 2016, 1-17

⁴ Sui diritti politici, ivi compresi quelli connessi al finanziamento della politica, in Brasile vedi, da ultimo, V. AIETA, T. JARDIM, *Consideracoes sobre a problematica do financiamento de campanhas diante do fenomeno de corrupcao*, in *RBDE – Revista Brasileira de Direito Eletoral*, 10, 2014, 219 ss. , e M.R. PEREGRINO FERREIRA, *O Controle De Convencionalidade da Lei Da Ficha Limpa: Direitos Politicos e Inelegibilidades*, Editoria Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2015.

Tribunale Federale di annullare il voto della Camera per violazione della Legge n. 1.079 del 1950 che disciplina la procedura di *impeachment*, in quanto l'elezione è avvenuta a voto segreto anziché a voto palese.

Dopo oltre 3 mesi di discussione all'interno del Supremo Tribunale Federale, trasmessi in *streaming* sui siti internet dei principali giornali brasiliani, il 16 marzo 2016 il STF vota, a maggioranza, per l'annullamento della deliberazione della Camera, così intervenendo, per la prima volta nella storia della sua esistenza, su un atto interno del Parlamento.

Quasi contemporaneamente, il 4 marzo 2016, il giudice Sergio Moro formalizza le accuse contro l'ex Presidente dell'Unione, Luiz Lula Inacio da Silva, e i suoi due figli, accusandoli di corruzione e contestandogli l'acquisto di due immobili nella città di Sao Bernardo do Campo. Lula si dichiara disponibile ad essere ascoltato, ma Moro decide di porlo in stato di arresto provvisorio, facendolo fermare all'aeroporto di San Paolo da oltre 150 agenti di polizia in tenuta anti-sommossa. Dopo l'interrogatorio, Lula è rilasciato e, tra le proteste generali per un atto così clamoroso, il giudice Moro spiega che era necessario intervenire con la forza per "l'evidente pericolo di fuga del criminale"⁵.

Nelle strade principali di San Paolo e Rio de Janeiro milioni di persone protestano sia contro Dilma (al grido di "Fora Dilma"), vestiti dei colori verde-oro della bandiera del Brasile, sia contro Moro, vestiti di rosso come il colore della bandiera del PT.

Il 15 marzo Dilma nomina Lula ministro per l'attuazione del programma di governo, una sorta di super Ministro chiamato a rafforzare le politiche sociali ed economiche del Brasile. L'incarico è formalizzato il 16 marzo, giorno in cui il giudice Moro cerca di porre in stato di arresto l'ex presidente. L'arresto è bloccato dal decreto di nomina a Ministro di Lula (prontamente recapitato nella casa dell'ex Presidente), poiché, secondo l'articolo 102 della Costituzione, i Ministri in carica possono essere giudicati solo ed esclusivamente dal Supremo Tribunale Federale, anche per reati comuni commessi precedentemente all'esercizio del proprio mandato. Nel tentativo di forzare la situazione, il giudice Moro pubblica alcune intercettazioni tra la Presidente Dilma e l'ex presidente Lula in cui la prima dice al secondo di stare tranquillo perché la nomina a Ministro gli eviterà il carcere.

La pubblicazione delle conversazioni private tra Dilma e Lula scatena la reazione della politica e della magistratura: secondo la Costituzione, infatti, il Capo dello Stato non può essere oggetto di indagine né di intercettazione da parte di un giudice comune ma solo ed esclusivamente da parte del Supremo Tribunale Federale e soltanto previa autorizzazione della Camera dei Deputati. Il giudice Moro risponde alle critiche dicendo che ad essere intercettato era Lula e non Dilma ed evidenziando come dalle conversazioni emerge la chiara volontà da parte della Presidente dell'Unione di utilizzare un suo potere per intralciare il corso della giustizia.

Contro il decreto di nomina a Ministro di Lula, il 17 marzo sono presentate numerose richieste di annullamento da parte di giudici di diversi Tribunali locali basate sul fatto che la nomina non

⁵ Cfr. Tribunale di Curitiba, PETIÇÃO Nº 5007401-06.2016.4.04.7000/PR, in <http://folhanobre.com.br/2016/03/04/leia-o-despacho-de-sergio-moro-determinando-conducao-coercitiva-de-lula/23551>

sarebbe una scelta politica, ma un atto finalizzato a sviare la giustizia: il primo giudice a presentare ricorso è Itagiba Catta Preta Neto che qualche giorno prima aveva postato su Facebook una sua foto, tra i manifestanti contro il governo a San Paolo, e la scritta “Fora Dilma”⁶. Il Supremo Tribunale Federale accoglie la richiesta e sospende la nomina di Lula.

Lo stesso giorno, il 17 marzo, il Presidente della Camera, Cunha, convoca nuovamente i parlamentari per eleggere, questa volta con voto palese, i componenti della Commissione parlamentare per l’*impeachment* di Dilma. La Commissione procede ad audire le varie parti e, come in un tribunale, ciascuno nomina propri avvocati difensori: a favore della Presidente, interviene, tra gli altri, il professor Ricardo Lodi Ribeiro, associato di Diritto Tributario all’Università di Rio de Janeiro e considerato uno dei massimi fiscalisti brasiliani. Lodi spiega che l’operazione fiscale di cui Dilma è accusata, pur non trovando fondamento esplicito nella normativa federale, è il frutto di una prassi consolidata, mai contestata fino ad ora ed avviata, secondo procedure formalizzate in una circolare ministeriale, dal Presidente dell’Unione Cardozo nel corso del suo secondo mandato.

Il 18 marzo il PMDB, il partito di Cunha e del Vice Presidente dell’Unione, Temer, decide di uscire dal governo e di non sostenere più Dilma.

Qualche giorno dopo, il 31 marzo, il Supremo Tribunale Federale riconosce l’impossibilità per il giudice Moro di proseguire le indagini nei confronti di Lula, considerando valida la nomina a Ministro, e avocando a sè l’esame del caso. Il giorno successivo, il Presidente della Camera Cunha inoltra al Supremo Tribunale Federale un quesito circa la richiesta di *impeachment* del Vice Presidente dell’Unione, Temer, avanzata da alcune associazioni civiche vicine al PT. Ad avviso di Cunha, essendo formalmente avviata la procedura nei confronti della Presidente dell’Unione, non sarebbe possibile iniziare in contemporanea la medesima procedura nei confronti del Vice Presidente, in quanto la Costituzione dispone che, qualora la Camera approvi l’avvio dell’*impeachment* (nel cui merito decide definitivamente il Senato), le funzioni di Presidente sono esercitate dal Vice Presidente. Il 2 aprile 2016 Supremo Tribunale Federale decide favorevolmente nel senso di ritenere legittime le richieste di *impeachment* anche nei confronti del Vice Presidente Temer, ricordando che, ove anche lui fosse posto in stato d’accusa, le funzioni di Presidente sarebbero esercitate dal Presidente della Camera, Cunha, ai sensi dell’articolo 80 della Costituzione.

L’11 aprile la Commissione speciale per l’*impeachment* nei confronti della Rouseff delibera favorevolmente con 38 voti a favore e 27 contrari. Il giorno successivo, Dilma presenta ricorso al Supremo Tribunale Federale chiedendo l’annullamento della votazione perché la richiesta è carente sotto il profilo giuridico. Il 14 aprile il Supremo Tribunale Federale respinge la richiesta di annullamento⁷. E siamo all’epilogo: il 17 aprile 2016 la Camera dei Deputati vota favorevolmente alla proposta di avvio del procedimento di *impeachment* nei confronti della Presidente dell’Unione Dilma Rouseff, con 367 voti per il Sì, 137 No e 7 astensioni.

⁶ Cfr. <http://www.revistaforum.com.br/2016/03/17/saiba-quem-e-itagiba-catta-preta-o-juiz-que-suspendeu-a-nomeacao-de-lula-ao-ministerio/>

⁷ Cfr. <http://www.justificando.com/2016/04/15/stf-nega-cinco-acoes-que-contestavam-votacao-do-impeachment/>

2. Natura, funzione e procedimento dell'impeachment nella Costituzione del 1988

La ricostruzione cronicistica di quanto sta accadendo negli ultimi 6 mesi in Brasile evidenzia la fragilità del sistema politico e costituzionale nato nel 1988.

Il contesto brasiliano e, più in generale, quello latino americano si caratterizza, come noto, per una recente transizione costituzionale che, per la maggior parte dei Paesi dell'area, può dirsi compiuta⁸, nonostante i partiti siano prevalentemente macchine elettorali al servizio di leader carismatici⁹.

Tuttavia il Brasile, uscito nel 1985 da una lunga dittatura, al pari degli altri sistemi latinoamericani (si pensi al Messico, all'Argentina, al Venezuela), sconta ancora il precedente assetto politico, tanto è vero che i poteri esecutivo, legislativo e giudiziario continuano a essere limitati da un intreccio di "residuo di potere", "prerogative militari" e "autoritarismi"¹⁰. Non a caso la cifra di questi sistemi costituzionali è una forma di governo presidenziale del tutto originale¹¹ che, pur profondamente influenzata da quella statunitense, si caratterizza per un accentramento dei poteri in mano al Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, cui spesso si contrappone, come in Brasile, un Parlamento slegato da ogni vincolo politico col Presidente. Come è stato osservato, l'archetipo statunitense è stato applicato nella realtà latinoamericana in modo deformato¹², rendendo ipertrofici i poteri del Presidente e sminuendo quelli del Parlamento, creando così un "prodotto *sui generis*, una sorta di ibrido risultante da varie componenti"¹³, e lasciando a quest'ultimo, quale ultima (*rectius*: unica) arma di condizionamento delle scelte politiche del governo, la messa in stato d'accusa del Presidente.

Questo contesto, seppur con sfumature e andamenti differenti, è caratterizzato da tre elementi: *in primo luogo* la presenza di una pluralità di partiti politici divisi, deboli, scarsamente istituzionalizzati o dominati sempre da *leaders* carismatici¹⁴ o di assetti partitici egemonici (si pensi al Messico fino alle elezioni del 1997 o alla presenza in Brasile di 25 partiti in Parlamento di cui 9 appoggiavano il governo); *in secondo luogo* la sussistenza di una relazione tra esecutivo e legislativo di "mutuo bloqueo", nel senso che un potere blocca l'altro; *in terzo luogo* la convivenza

⁸ L. MEZZETTI, *L'America latina*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009, 467 ss. e spec. 468. In precedenza vedi G. DE VERGOTTINI, *Introduzione*, in Id. (coord.), *Costituzione ed emergenza in America Latina*, Giappichelli, Torino 1997.

⁹ Cfr. L. PEGORARO., *Brevi riflessioni su alcuni profili comparatistici del costituzionalismo latino-americano*, in *Studi Urbinati*, 4, 2010, 569 ss.

¹⁰ J. LINZ, A. STEPAN, *Towards Consolidated Democracies*, in AA.VV., *The Third Wave. Themes and Perspectives*, Baltimore, 1997, 14-15; E. ROZO ACUNA, *Il costituzionalismo del Messico e dell'America centrale*, Giappichelli, Torino, 2008, 50 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, cit., 207. Di recente cfr. R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati, II. America Latina, India, Europa, Unione europea*, Giappichelli, Torino 2012 e, ivi, quanto meno, M. OLIVETTI, *Messico*, 27 ss.

¹¹ Cfr. G. ROLLA, *La nuova identità costituzionale latinoamericana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2012, 326 ss. Diffusamente L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico. La qualità della democrazia agli inizi del nuovo millennio e Transizioni costituzionali e consolidamento democratico in America Latina*, in A. DI GIOVINE, S. SICARDI (a cura di), *Democrazie imperfette*, Giappichelli, Torino, 2005, 135 ss. e M. CARDUCCI, *La Costituzione come "ecosistema" nel nuovo costituzionalismo delle Ande*, in S. BAGNI (a cura di), *Dallo Stato del Bienestar allo Stato del buen vivir*, Bonomia, Bologna, 2013, 1 ss.

¹² L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2003, 96-97.

¹³ L. MEZZETTI, *L'America Latina*, cit., 472. Ugualmente, proprio con riferimento al Brasile, M. FIGUEREIDO, *Il modello federale brasiliano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5/6, 2010, 517 ss.

¹⁴ L. MEZZETTI., *ult op. cit.*, 470.

di due politiche (e di due livelli di normazione) talvolta contrapposte: quella del Presidente che esercita poteri speciali o fa largo uso del suo potere di decretazione; quella del Parlamento “funzionale al raggiungimento delle mete elettorali dei parlamentari”¹⁵. Il principio di divisione dei poteri non opera, di conseguenza, “come un criterio assoluto, ma relativo, adattabile cioè alle condizioni storico-economiche del subcontinente, in relazione a circostanze contingenti”¹⁶.

La Costituzione brasiliana del 1988, emendata, in meno di trent’anni, già 90 volte, ricalca questo assetto tra i poteri costituzionali¹⁷, confuso e incerto. Le vicende sopra descritte evidenziano proprio tale complessità.

Gli articoli 85 e 86 della Costituzione definiscono il procedimento di messa in stato d’accusa del Presidente e del Vice Presidente dell’Unione, plasmato sul modello del medesimo procedimento previsto nella Costituzione degli Stati Uniti d’America.

Secondo quanto disposto dall’articolo 85, in particolare, il Presidente può essere giudicato per atti contrari alla Costituzione ivi comprese quelle azioni che contrastano con l’esistenza dell’Unione, o limitano i diritti fondamentali dei cittadini o degli altri poteri ed organi costituzionali, o attentano alla sicurezza interna dello Stato, o sono contrari ai principi di buon andamento dell’Amministrazione Pubblica (c.d. “improbidade administrativa”¹⁸) o alle leggi di bilancio (c.d. “lei orçamentária”). Il comma 2 dell’articolo 85 rinvia ad una legge speciale la determinazione puntuale delle cause che possono giustificare la messa in stato d’accusa; tale legge, tuttavia, non è mai stata approvata e, di conseguenza, continua ad applicarsi la legge sulla responsabilità criminale n. 1079 del 1950.

Qualsiasi cittadino brasiliano può presentare alla Camera dei Deputati una richiesta di messa in stato d’accusa del Presidente dell’Unione, allegando le prove dei crimini che si ritengono commessi. L’articolo 58 della Costituzione prevede che, in tal caso, il Presidente della Camera vagli la fondatezza della richiesta e, qualora la ritenga fondata, la sottoponga al voto di una Commissione speciale istituita appositamente e, successivamente, dell’Aula che deve deliberare con una maggioranza di 2/3 dei componenti (come previsto dagli articoli 51 e 86). Qualora i 2/3 dei deputati votino a favore della richiesta, il procedimento prosegue presso il Senato nel caso di crimini di malversazione ovvero presso il Supremo Tribunale Federale nel caso di crimini comuni. In ogni caso, subito dopo il voto favorevole della Camera, il Presidente dell’Unione è sospeso e sostituito dal Vice Presidente (o dal Presidente della Camera qualora anche il Vice Presidente sia impedito o sotto giudizio). La sospensione dura 180 giorni poiché entro questo termine il Senato o il STF deve pronunciarsi definitivamente: qualora non lo faccia, la sospensione cessa ma il procedimento

¹⁵ L. MEZZETTI, ult. op. cit., 474. Così anche G. VAGLI, *La Costituzione brasiliana del 1988*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1998, 525 ss.

¹⁶ G. GUIDI, *La concezione latino americana della divisione dei poteri. Il carattere ibrido delle Costituzioni. Il loro valore messianico*, in *Studi Urbinati*, 4, 2010, 619 ss.

¹⁷ C.R.S. CASTRO, *A Constituição Aberta e Os Direitos Fundamentais*, Editori Forense, Rio de Janeiro, 2010, 117; J. MIRANDA, *A nova Constituição Brasileira*, in *O Direito*, 1, 1990, 140 e A. RICCITELLI, *Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar*, Minha editora, Barueri, 2006, 77 ss.

¹⁸ Su cui J.P. KEMP LIMPA, *A Improbidade administrativa frente os princípios constitucionais*, in *RBDE – Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, 10, 2014, 153 ss. e F.M. OSORIO, *Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa*, in *Revista de Doutrina*, 50, 2012, 16 ss.

prosegue fino alla conclusione. In caso di voto favorevole anche da parte del Senato, il Presidente è destituito dall'incarico e per gli 8 anni successivi non può rivestire alcun incarico pubblico¹⁹.

Nella storia costituzionale repubblicana brasiliana, ovvero dal 1891 ad oggi, la procedura di *impeachment* è stata formalizzata solo 3 volte: nel 1953 contro Getulio Vargas, nel 1992 contro Fernando Collor de Mello e, ora, nel 2016 contro Dilma Rousseff. Nel primo caso, la richiesta venne bocciata a grande maggioranza (136 contrari e 40 favorevoli); nel secondo caso, venne accolta, il 29 settembre 1992, con 441 voti a favore e 38 contrari. In entrambi i casi, i due presidenti, sostenuti da micro-partiti quasi non rappresentati in Parlamento, vennero accusati di corruzione e malversazione²⁰.

Le vicende di questi giorni, al pari dei due precedenti citati, evidenziano come la messa in stato d'accusa del Presidente federale assuma, in Brasile, una funzione meramente politica: ciò avviene anche perché la legge del 1950 che disciplina i casi di responsabilità del Presidente non è stata armonizzata alla Costituzione del 1988 e continua a contemplare fattispecie giuridiche estremamente ampie e di multipla interpretazione²¹.

L'*impeachment*, in Brasile, introdotto nella prima Costituzione repubblicana del 1891, 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"²².

In realtà, nei sistemi costituzionali in cui è prevista tale forma di rimozione del vertice politico, il rischio di un uso politico dell'*impeachment* è sempre stato evidente: si pensi al precedente statunitense del 1868 quando il Senato per contrastare l'azione politica del Presidente Johnson cercò, senza successo, di porlo in stato d'accusa²³.

La cronaca politica degli ultimi mesi conferma evidentemente la natura di "giustizia politica" dell'*impeachment*, utilizzato non tanto per contestare alla Presidente Rousseff specifici crimini giuridicamente fondati (e, infatti, è una delle poche personalità politiche brasiliane a non essere indagata nel caso *Lava Jato*), quanto per il venir meno del rapporto di fiducia tra una componente politica della maggioranza e il governo. Ed infatti alla Presidente Dilma non sono contestati atti del suo secondo mandato di governo, ma azioni poste in essere durante il primo mandato, sulla base di

¹⁹ P. BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, Malheiros, San Paolo 2010.

²⁰ Diffusamente Argelina Cheibub Figueiredo, *The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil*, in Aa.Vv., *Presidential Breakdowns in Latin America*, Palgrave Macmillan US, New York, 2010, 111-127.

²¹ M.S. ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, Atlas, San Paolo 2015, 77

²² Così, con riferimento in generale a tale istituto giuridico, T.F. GIUPPONI, *L'immunità presidenziale e gli atti "extrafunzionali"*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, 270, il quale sottolinea come sebbene l'origine storica di tale previsione sia la limitazione dei poteri, non più assoluti, del Capo dello Stato, oggi rischia di diventare strumento di controllo di tipo politico. Con riferimento al caso brasiliano, arrivano alle medesime conclusioni P.S. FRONTINI, *Crime de responsabilidade*, in *Revista Justitia*, 100, 1977, 137-175 e P. BROSSARD, *O impeachment*, Porto Alegre, 1965, 77 ss. Diffusamente J. C. BAUMGARTNER, N. KADA, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger, University of Michigan, 2003, 2-5 e 77-89.

²³ Lo ricorda, tra gli altri, C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 307-308. Come segnala G. GRASSO, *La teoria delle forme di governo nella Costituzione inglese di Walter Bagehot. Una (ri)lettura critica*, in G. DI GASPARE, *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano 2001, 13 ss., richiamando proprio il pensiero di Bagehot, nel caso Johnson "il legislativo temeva a tal punto il legittimo potere del Presidente che lo accusò ingiustamente di agire illegalmente" (53), per fortuna senza ottenere, per due voti, il risultato sperato.

quanto era stato fatto dai suoi predecessori in materia fiscale²⁴. Da qui la difficoltà di comprendere la base giuridica dell'*impeachment*.

L'*impeachment* è divenuto così, in Brasile, l'equivalente della mozione di sfiducia prevista nelle forme di governo parlamentari²⁵; con ciò, però, la Costituzione del 1988 sta subendo una torsione troppo dirompente per essere priva di conseguenze, sia sul piano giuridico sia sul piano economico. Conseguenze che, nei prossimi mesi, saranno necessariamente all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale. E proprio come nel romanzo di Gabriel Garcia Marquez, *Cronaca di una morte annunciata*, dove il giovane protagonista, Santiago Nasar, ucciso per motivi di amore, muore di una morte annunciata a tutto il paese, a tal punto che "nessuno si domandò neppure se Santiago Nasar era stato avvisato, perché a tutti sembrò impossibile che non lo fosse"²⁶, così la Presidente Dilma sembra ormai la vittima predestinata il cui "sacrificio" potrà, agli occhi dell'opinione pubblica²⁷, purificare l'intero sistema politico brasiliano.

²⁴ Lo sottolinea M. FIGUEIREDO, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, in *DPCE online – Prospettive di diritto pubblico comparato*, 1, 2016, 16

²⁵ In questi termini V. AIETA, *La garanzia della sovranità e il rispetto delle regole in Brasile*, relazione presentata al Convegno internazionale di studi "Costituzione economica e diritti fondamentali", Università degli Studi de L'Aquila, 4 aprile 2016 (in corso di pubblicazione), 28. Come osserva C. PINELLI, *L'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America e la teoria delle forme di governo di Mortati*, in *Diritto pubblico*, 2, 1996, 317 ss. anche negli Stati Uniti d'America se l'impeachment verso il Presidente Johnson, nel 1868, avesse avuto successo, la forma di governo statunitense sarebbe mutata verso una forma di governo parlamentare e quell'istituto sarebbe divenuto per il Senato "un proprio potere di revoca nei confronti dei Segretari ad esso non graditi" (319).

²⁶ G. GARCIA MARQUEZ, *Cronaca di una morte annunciata*, Mondadori, 2007, 15.

²⁷ Non a caso, stando agli ultimi sondaggi, la fiducia popolare nei confronti della Presidente Rousseff è pari a circa il 20% e oltre il 70% dei cittadini si esprime favorevolmente all'*impeachment*: tuttavia la Costituzione brasiliana non prevede il recall dell'Autorità politica non più gradita all'elettore durante il suo mandato. Per questo motivo diversi giuristi brasiliani parlano di "golpe": in questi termini G. PRATO, *Em Defesa da Constituição*, in *Justificando.com*, 17 aprile 2016