

La corruzione e l'etica pubblica alla prova delle istituzioni: corsi e ricorsi di un istituto dimezzato nella questione brasiliana

di Matteo Trapani

*“Senza responsabilità non c'è democrazia,
senza democrazia non c'è giustizia,
senza giustizia non c'è dignità,
tanto meno la cittadinanza”*

(Ministra Camén Lúcia, STF – 17 dicembre 2015)

Abstract: *Corruption, public ethics and the institutional framework: Brazilian occurrences and recurrences of a halved institution* – The following paper aims to analyse recent normative innovations on the theme of corruption in Brazil, in light of the political events of the last few months. The analysis will start from 2015, when President Rousseff was impeached by the Senate and subsequently removed from office, following accusations of corruption and administrative misconduct. The paper analyses the effect of corruption in society and on the economic system and proposes a comparative study of the major innovations in anticorruption legislation and an in-depth analysis of impeachment between the European and the American models.

67

Keywords: Corruption; Impeachment; Brasil; Public ethics; Rousseff.

1. Una difficile evoluzione costituzionale

In Brasile, come nella maggior parte dei Paesi del Sud America, lo iato tra istituzioni e società ha acuito, nel tempo, fenomeni di corruzione, di inefficienza e di crescita di centri di potere (più o meno organizzati in *lobbies*), i quali hanno rallentato lo sviluppo del Paese e hanno provocato richieste di *impeachment* (la più famosa, prima di quella che ha coinvolto recentemente la presidente Rousseff, ha portato alle dimissioni del presidente Fernando Collor¹) ed accuse di corruzione verso coloro che detengono il potere².

L'evoluzione storica, economica, sociale e costituzionale del Brasile ha acuito tali contrasti.

L'evoluzione socio-politica del Brasile è l'espressione chiara di come gli eventi storici e le vicissitudini economiche possano influenzare non solo la società³, ma lo

¹ Per una disamina dell'evoluzione storica del mandato del presidente Collor e dell'accusa di Impeachment, si può fare riferimento a P.C. De Mello, *Passando a limpo. A trajetória de um farsante*, Rio de Janeiro, 1993, e G. V. Costa, *Brasil, Nova República e Imprensa. A ascensão e queda de Fernando Collor. Monografia de Conclusão de Licenciatura e Bacharelado em História*, Rio de Janeiro, 2005.

² Necessario segnalare che Inacio Lula, predecessore di Dilma Rousseff, fu sottoposto ad una importante indagine, nel 2005, che coinvolse vari esponenti politici, il cosiddetto caso “*Mensalão*”, che aveva come oggetto una presunta compravendita di voti parlamentari.

³ Il Brasile ha conosciuto la Repubblica e la successiva forma federale solo come evoluzione e come

stesso apparato istituzionale⁴ e come la tutela dei diritti possa avere un andamento disarmonico, legato alla stessa crescita economica⁵.

La tutela dei diritti fondamentali ha visto, nel recente periodo, un forte incremento, a seguito anche della costituzionalizzazione dei diritti sociali⁶, ponendo, quindi, l'esigenza di garantirne a tutti i livelli il riconoscimento nella consapevolezza di quanto sia necessario tenere di conto della situazione economica senza però porli in un bilanciamento paritario con essa. L'esigenza di uno Stato che contrasta con efficacia la corruzione è diventata sempre di più una necessità primaria.

La storia costituzionale del Brasile lascia come eredità uno Stato in cui, a fronte di una società debole, sia economicamente che sotto l'aspetto della tutela dei diritti, e di un sistema di Stati sempre meno capaci di poter mettere in atto quel federalismo cooperativo inaugurato con la Costituzione del 1988, vi è una Federazione che detiene il vero potere decisionale e politico e che, negli ultimi anni, è stata protagonista di varie riforme, soprattutto in campo economico ed istituzionale, che hanno portato il Brasile ad essere inserita tra i BRIC⁷, i paesi emergenti che, nel medio-breve periodo, avrebbero sostanzialmente aumentato il proprio sviluppo.

La Costituzione del 1988, la quale ha subito più di 90 modifiche, benché

emanazione di una società ancora latifondista e conservatrice, in cui ancora oggi esistono significative e profonde discriminazioni tra ceti sociali, per lo meno rispetto all'Europa.

L'avvio della storia costituzionale del Brasile coincide con lo scioglimento dell'assemblea nazionale avvenuta nel 1823 per mano di Dom Pedro I, primo imperatore del Brasile, e l'istituzione di una commissione per la Costituzione che avrebbe concluso i suoi lavori nel 1824.

Nel 1889 viene proclamata la Repubblica e inizia una nuova fase costituente del Brasile, sotto l'impulso di uno dei più grandi giuristi, convinto federalista, Barbosa, il quale seguì passo dopo passo la svolta brasiliana. La Costituzione, datata 1891, delineava con forza l'assetto dello Stato come applicazione del modello federale nord-americano, così come stabilito dall'art. 1 della Costituzione, frutto dell'unione delle vecchie province brasiliane. Il Brasile ha, così, intrapreso il percorso costituente che lo ha portato ad adottare, dal 1891 ad oggi, cinque differenti Costituzioni (ognuna delle quali più volte modificata), le quali, avendo risentito dell'instabilità politica, della fragilità economica e dell'inefficienza istituzionale, non hanno permesso al Brasile lo sviluppo omogeneo e temporalmente costante della tutela dei diritti fondamentali.

Recentemente, poco dopo le elezioni presidenziali, un'ennesima proposta di riforma organica della Costituzione, di iniziativa dell'allora presidente Rousseff, si è definitivamente arenata.

Per un approfondimento sull'evoluzione storica e politica del Brasile, si veda su tutti M. Figureido *Il modello federale brasiliano (storia, disciplina e sistema delle risorse finanziarie)*, in *Ist. fed.*, 2010, n. 5-6.

⁵ Per un approfondimento P. Caretti, *I diritti fondamentali*, Torino, 2011; per un contributo molto approfondito sulla questione in Brasile vedi A. Giacomet, *Diritti fondamentali sociali a prestazioni, bilancio pubblico ed esigibilità in periodi di scarsità. Livelli di realizzazione in Brasile e in Italia*, Roma, 2011.

⁶ A.S. Bruno, *Diritto alla salute riserva del possibile. Spunti dal contesto brasiliano per osservare il "federalismo fiscale"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012, 1-24. Sul punto si cita «La costituzionalizzazione dei diritti sociali non permette che queste disposizioni siano considerate meri programmi politici ma, muovendo dall'art. 5, §1, CF che stabilisce l'applicazione immediata per le norme relative ai diritti ed alle garanzie fondamentali, si produce effettività attraverso la pianificazione delle azioni che rendano possibile la universalizzazione e il godimento integrale; il riconoscimento che lo Stato non dispone di mezzi finanziari per soddisfare tutte le possibili richieste, interviene rafforzando il ruolo dei poteri politici nella definizione democratica delle priorità e nella scelta dei mezzi per la sua realizzazione». Per una ampia panoramica sul processo costituente, si veda la sezione monografica curata da v. M. Carducci, R. Orrù (cur.), *Brasile: vent'anni di Costituzione democratica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 1340-1467; G. Rolla, *La nuova identità costituzionale latino-americana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, 326 ss. Sulla storia brasiliana si faccia riferimento a P. Ramos Braick, M. Becho Mota, *História 2: da Conquista da América ao Século XX*, São Paulo, 2006.

⁷ Celebre acronimo coniato da Jim O'Neill nel 2001 con il quale si indicano, oltre il Brasile, la Russia, l'India e la Cina. Si veda www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf.

rappresenti una significativa tappa in tema di tutela dei diritti e di affermazione della democrazia, risulta ancora deficitaria in molti punti, soprattutto a seguito della sua attuazione, quali un rafforzamento dei governi locali nei confronti del governo centrale, una eccessiva frammentazione partitica a forte connotazione leaderistica, un contrasto crescente, e privo di istituti di mediazione, tra l'esecutivo ed il potere legislativo, una magistratura sempre più attiva e, talvolta, esorbitante nello svolgimento del proprio ruolo e, in ultimo, l'impossibilità di uniformare politiche e normative nel sistema multi-livello al fine, soprattutto, di rimodellare gli equilibri locali⁸.

Da una parte, dunque, si ha una società in continua evoluzione e crescita e, dall'altra, delle istituzioni che nel tempo non hanno saputo adattarsi a pieno a questo cambiamento e che sono in un punto di stallo tra una normativa poco puntuale sul contrasto alla corruzione ed un sistema economico nelle mani di poche grandi *lobbies*.

La crisi economica e lo stallo politico in atto in questi anni risultano avere molti fattori di connessione⁹, a partire dalla perdita di popolarità della presidente Dilma Rousseff e dei partiti politici in generale, dalla difficile transizione dal potere militare a quello democratico, dalla industrializzazione orientata alla sostituzione delle importazioni¹⁰ fino al neoliberalismo¹¹ ed alle recenti evoluzioni, rima richiamate, in tema di crescita economica e tutela dei diritti. Proprio dal punto di vista economico negli anni si sono consumati gli scontri tra le politiche dei socialdemocratici e quelle dei sostenitori della linea neoliberale, con la conseguenza di una ricchezza non egualmente distribuita tra la popolazione. Così, se durante la Presidenza Lula la crescita economica incontrollata ha portato molti benefici (che, senza dubbio, non hanno permesso di analizzare a fondo le criticità che sarebbero sorte nel lungo periodo), con la Presidenza Rousseff, invece, il Brasile ha conosciuto una transizione molto complicata soprattutto a seguito della rinnovata politica economica del Governo, dell'emergere degli scandali, della crisi mondiale acuitasi e della fragilità del sistema.

2. La corruzione e i recenti sviluppi

Recentemente i contributi scientifici sulla corruzione in Brasile e nel resto del mondo

⁸ C. Souza, *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988*, in *Revista de Sociologia e Política*, 2005, 105 ss.

⁹ Si veda per una ampia analisi delle cause e degli effetti M. Figureido, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, in questa *Rivista*, 2016, n. 1. In particolare in M. Figureido vengono riportati atti ufficiali insieme a una disamina completa della questione. L'A. affronta anche un tema che è necessario richiamare ossia se i fatti avvenuti in un mandato precedente possano legittimare la revoca del mandato in corso. L'autore afferma che «l'art. 86, comma 4, della Costituzione prevede: "Il presidente della Repubblica, durante il suo mandato, non può essere ritenuto responsabile per atti estranei all'esercizio delle sue funzioni" ... La prima corrente ritiene che sia impossibile accusare durante il secondo mandato il Presidente per atti commessi nel primo ... Per quanto riguarda la corrente opposta, in caso di rielezione, il Presidente sarà nell'esercizio delle sue funzioni inerenti all'incarico, per un mandato di otto anni (4+4), e può essere ritenuto responsabile per fatti e omissioni che costituiscono reato di responsabilità, che hanno avuto luogo durante tutto il mandato. Mi sembra» aggiunge «che questa ultima interpretazione sia più realistica e più e meglio si conforma al principio di ragionevolezza e al principio repubblicano».

¹⁰ Per un approfondimento si veda W. Bear, *Import substitution and industrialization in Latin America experiences and interpretations*, in *Latin American Research Review*, 1972, 95 ss.

¹¹ Si veda A. Saad-Filho, *Democracy in the crucible: impeachment or coup d'Etat in Brazil*, in www.ppsydne.net.

hanno visto un notevole incremento¹². Le analisi che legano la corruzione alla qualità delle istituzioni, alla crescita dell'economia informale, dei governi populistici, del peso fiscale, dell'intervento e della regolazione statale, all'ostacolo della crescita, dell'eguaglianza, dell'efficienza dell'ascensore sociale, al proliferare di *lobbies*, di inefficienza, di diminuzione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni e della stessa *accountability* internazionale, degli investimenti, sono senza dubbio delle analisi complesse seppur fondate.

Alla luce della più recente evoluzione è necessario leggere i dati relativi alla corruzione e provare ad analizzarli considerando che il Brasile è uno dei Paesi che, negli ultimi anni, ha avuto la maggiore crescita ed il maggiore sviluppo.

Infatti, il Brasile è identificato come uno dei Paesi in cui la corruzione rappresenta il maggior costo sociale ed economico e, seppur di recente siano stati adottati molti provvedimenti in materia, gli stessi esponenti politici che ricoprono posizioni apicali sono risultati spesso implicati in numerosi scandali ed inchieste¹³.

Da questo punto di vista sono stati condotti molti studi sull'incidenza, nei vari Stati, della corruzione sull'economia, sull'efficienza amministrativa, sulla qualità delle istituzioni e della legislazione¹⁴.

Nel 2014 *Transparency International*¹⁵ ha redatto il dossier annuale contenente l'indice di corruzione dei Paesi del mondo. Il Brasile risulta avere un indice di corruzione di 43 su 100 (dove 100 rappresenta l'assenza totale di corruzione). Si può leggere, nello stesso resoconto, in particolare nella parte che riguarda l'America in generale, che «The 2014 Corruption Perceptions Index does not show significant movement in the scores of the countries in the Americas. For the more cynical among us, this is a good sign as there is always the possibility of worsening. But the reality is that stagnation is not good news. Each year that passes without things improving, is a lost year for the process of strengthening state institutions and the improvement of the quality of life of people».

Le priorità suggerite sono la necessità di mettere fine all'impunità per i corrotti, allargare la trasparenza dei finanziamenti per le campagne elettorali ed affrontare le disuguaglianze, incorporando la trasparenza come elemento centrale di investimento sociale, così come creare registri pubblici degli attuali proprietari delle principali aziende e delle *lobbies* al fine di evitare il proliferare di entità inaccessibili

¹² Si veda G. Bianco, *Nuove tendenze nel sommerso economico. Una microanalisi socioeconomica*, 2003; www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/bianco.pdf; V. Tanzi, *Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scopes, and Cures*, *International Monetary Fund Staff Papers*, 1998, 559- 594; T. Soreide, *Is it right to rank? Limitations, implications and potential improvements of corruption indices*, in www.cgu.gov.br, IV global forum on fighting corruption, Brasilia, 2005; A. Dreher, F. Schneider, *Corruption and the shadow economy: an empirical analysis*, in *Public choice*, vol. 144, 215 ss; D. KAR, *Brazil: capital flight, illicit flows and macroeconomic crises 1960-2012*, in *Global financial integrity*, 2013.

¹³ In verità è ampia e facilmente reperibile la bibliografia a riguardo. Si segnala, per una panoramica sugli ultimi 15 anni di riforme e corruzione in Brasile M. Arruda De Almeida, *Managing public perceptions: New Wealth and corruption in Brazil*, in www.fletcherforum.org e O. Cabral, L. Diniz, *A Vingança contra os corruptos*, *Veja*, 26-10-2011, 79 ss.

¹⁴ A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, 2012; A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in D. Della Porta (cur.), *Lo scambio occulto*, Bologna, 1992.

¹⁵ *Transparency international* è un'organizzazione internazionale non governativa, fondata nel 1993, che ha come principale scopo quello di combattere la corruzione e prevenire i fenomeni criminali pubblicando altresì, annualmente, sia il *Global Corruption Barometer* che il *Corruption Perceptions Index*.

dal controllo della società e dalle istituzioni¹⁶.

Lo stretto rapporto tra corruzione, crescita, *governance*, ineguaglianza, capitale umano, povertà, legge, infrastrutture, politica, violenza e droghe è provato da una ampia letteratura¹⁷ e comporta ogni anno una perdita stimata, nel solo Brasile, in oltre 50 milioni di dollari i quali potrebbero essere spesi per politiche di sostegno dei cittadini più bisognosi¹⁸ o per lo stesso rilancio della crescita economica.

In Brasile l'indice *PISA*¹⁹ rileva un alto livello di povertà ed ineguaglianza, con conseguente incremento del numero dei corrotti nei rappresentanti governativi, nel sistema giudiziario e negli stessi municipi.

Il risultato dello studio dei provvedimenti su trasparenza e *accountability* dipendono non solamente dagli effetti interni al sistema ma, altresì, dell'interazione delle riforme con il contesto in cui vengono intraprese²⁰.

3. La nuova legge anticorruzione

Come detto, il Brasile, negli ultimi anni, ha investito molto su progetti per il contrasto alla corruzione (circa il 50% dei fondi spesi da tutta l'America Latina) e, insieme all'Argentina, è considerato un Paese con un sistema di controllo medio-alto²¹.

L'art. 37, co. 4 della Costituzione federale brasiliana prevede, per coloro che compiono atti illegali o contrari ai principi della buona amministrazione e che ricoprono un ruolo pubblico, la sospensione dei diritti politici²², il risarcimento totale dei danni arrecati, la perdita delle funzioni pubbliche, oltre alle sanzioni previste dapprima dalla legge n. 8.429 del 1992, successivamente integrata da quanto disposto dalla legge n. 12.846 del 2013.

Proprio la recente riforma ha apportato molte novità al fine di risolvere quei

¹⁶ Per approfondire il tema, è possibile reperire l'intero materiale dello studio sul sito www.transparency.org. Come afferma José Ugaz, presidente dell'associazione, riguardo proprio alla corruzione nei BRIC: «Grand corruption in big economies not only blocks basic human rights for the poorest but also creates governance problems and instability. Fast-growing economies whose governments refuse to be transparent and tolerate corruption, create a culture of impunity in which corruption thrives».

¹⁷ *Ex multis*, A. Alesina, G. Angeletos, *Corruption, inequality and fairness*, in *Journal of monetary economics*, 2005; S. Hameed, J. Magpile, D. Runde, *The costs of corruption; Strategy for ending a tax on private sector led growth*, Center for strategic and international studies, 2014; S.R. Ackerman, *Corruption: a study in political economy*, New Haven, 1978.

¹⁸ Così J. Quieroz, *Corruption. Public enemy no.1? A case study from Brazil*, University of Bergen, conference paper, ottobre 2015.

¹⁹ Acronimo per "Poor education performance". Il Brasile è al 58° posto su 63.

²⁰ Così J. Gaventa, R. Mcgee, *The Impact of Transparency and Accountability Initiatives*, in *Dev. Pol'y Rev.*, 2013.

²¹ M.S. Gattoni, *Preventing corruption and promoting citizenship participation: the Latin American trend and its challenges*, Conference paper for "European Consortium for Political Research – Joint Sessions", University of Warsaw, Warsaw, 2015.

²² In particolare la Costituzione prevede all'art. 37 comma 4, che «gli atti di disonestà amministrativa comporteranno la sospensione dei diritti politici la perdita della funzione pubblica, la non disponibilità dei beni e il risarcimento all'erario, nel modo e nel grado previsto dalla legge, senza pregiudizio dell'azione penale del caso». La legge 8.429/1992 disciplina i reati connessi alle relative sanzioni distinguendoli in reati che hanno portato un illecito arricchimento (art. 9), reati che hanno creato pregiudizio all'erario (art.10) e reati che hanno recato pregiudizio ai principi di buon andamento della P.A. (art.10, prevedendo, tra le altre sanzioni, la sospensione dei diritti politici da 8-10 anni nel primo gruppo, da 5-8 nel secondo e da 3-5 nell'ultimo).

problemi che ancora non erano stati affrontati in modo proficuo.

La nuova legge anticorruzione, adottata sulla falsariga di quelle vigenti negli U.S.A. e nel Regno Unito, è entrata in vigore dal 1° gennaio 2014. Il punto cardine della riforma è stato, senza dubbio, la nuova e stringente disciplina sui reati collegati alla corruzione. Si incide, infatti, sull'elemento psicologico, sull'attenuazione della pena per chi collabora, sull'efficacia non solo per i fatti compiuti in Brasile ma anche all'estero. Si allarga la disciplina alle società e alle persone fisiche, per quali si prevede responsabilità penale ed amministrativa con relativa responsabilità solidale al risarcimento del danno e multe dallo 0,1% al 20% del fatturato dell'anno precedente.

Senza ombra di dubbio il Brasile si è dotato di una legislazione organica che, seppur non del tutto soddisfacente per la lotta alla corruzione, permette comunque una migliore conoscibilità delle norme ed un maggiore controllo sui rapporti tra privati e pubblica amministrazione²³.

Tale riforma non prevede, come avvenuto invece in Italia²⁴, una complessiva modifica della legislazione in tema di lotta alla corruzione, con relativa istituzione di un'autorità vigilante, e nemmeno è assistita da una normativa in tema di incompatibilità e decadenze, di un sistema di controlli integrato e composito sul comportamento di coloro che ricoprono pubblici uffici. Così come è auspicabile una nuova normativa sul conflitto di interessi, sui contributi dei privati ai partiti e alle associazioni, sulla rotazione delle cariche pubbliche.

È importante, inoltre, distinguere due aspetti differenti della normativa sulla corruzione: da un lato, la disciplina della prevenzione della corruzione, da realizzare anche attraverso una stringente normativa sul conflitto d'interessi; dall'altro, la normativa afferente alla repressione penale²⁵ della stessa corruzione (tale ultimo aspetto risulta, tra l'altro, essere stato oggetto di disciplina in molti Paesi). In Italia, ad esempio, molte recenti riforme hanno tentato di combattere la corruzione che insiste sia nei rapporti tra pubblico e privato che le illegalità che avvengono all'interno di essi²⁶.

²³ Si legga, per approfondire il tema, F. Dantas, *La nueva Ley Anticorrupción en Brasil: Ley 12.846, de 2013*, Paper for *The third Latin American congress of ethics, transparency and anti-corruption compliance*, 2014; G. Morettini, E. Gabardo, *La nueva ley anticorrupción brasileña: aspectos controvertidos y los mecanismos de responsabilización de las personas*, in *Rev. eurolatinoam. der. admin.*, 2015, n. 1.

²⁴ Si permetta un riferimento, per quanto riguarda alcuni aspetti particolari della riforma italiana, a quanto già scritto in M. Trapani, *Incidibilità e decadenza degli amministratori locali: la riforma nel più ampio quadro della normativa anticorruzione*, in *Oss. cost.*, 2014, www.osservatorioaic.it.

²⁵ La stessa Legge Severino (190/2012) aveva apportato modifiche alla normativa in tema di corruzione, concussione e traffico di influenze illecite che tuttavia non erano risultate sufficienti e necessitavano di una ulteriore modifica. La Legge 69 del 2015, dal titolo «Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio», ha riformato organicamente le disposizioni del codice penale che riguardano reati legati alla corruzione. I reati che hanno subito una modifica sostanziale sono quelli, tra gli altri, di corruzione, concussione, peculato, induzione indebita e abuso d'ufficio. Le principali novità riguardano l'aumento del minimo o massimo edittale, l'estensione della punibilità ad altri soggetti (ad es. viene punito anche l'incaricato di pubblico servizio e non solamente il pubblico ufficiale), alcune specificazioni terminologiche, l'introduzione del 648 *ter* (autoriciclaggio), del falso in bilancio e di norme stringenti per le associazioni di tipo mafioso. Tale normativa risulta aver avuto una portata di innovazione molto significativa seppur vi sia da chiedersi se, oltre a tali previsioni, unite ad una maggiore centralità del ruolo dell'ANAC, possano risultare sufficienti o se vi sia la necessità di ritornare sulla disciplina della prescrizione e su di un riordino della normativa sulla prevenzione della corruzione.

²⁶ Necessario fare riferimento alle ultime due riforme che hanno innovato il sistema di norme che

In Brasile, l'evolversi delle leggi sulla corruzione amministrativa ha permesso di sanzionare la condotta illegale di tutti quegli agenti pubblici che, con il loro comportamento, hanno aiutato o incrementato gli atti corruttivi e tale questione è diventata un tema affrontato nella più ampia cornice costituzionale da parte dello stesso Supremo Tribunale Federale²⁷.

4. Un case study: il caso Petrobras e la situazione politica in Brasile

La rinnovata attenzione, da parte delle autorità brasiliane, circa la lotta alla corruzione è un chiaro segnale di come, per effetto della crescita economica, il Governo e lo stesso Parlamento, mediante alcune riforme in discussione, abbiano intenzione di limitare e contrastare tali fenomeni che fanno diminuire investimenti e credibilità internazionale. Inoltre, è chiaro come sempre di più sia il settore privato ad essere coinvolto in casi di illegalità diffuse, e non solamente il settore pubblico.

In seguito all'entrata in vigore della legge anticorruzione, in Brasile, si sono susseguiti una serie di casi giudiziari che hanno coinvolto esponenti politici e aziende private.

disciplinano la prevenzione degli atti corruttivi. *In primis* la Legge 190 del 2012, che introduce «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione», composta da due soli articoli, mira a rafforzare l'efficacia delle misure preventive alla corruzione derivanti dalla Convenzione ONU del 31-10-2003 (Convenzione di Meriva) e dalla Convenzione penale sulla corruzione del 27-1-1999 oltre che dalla Convenzione OCSE. La disciplina è, così, il frutto dell'approfondimento condotto dalla Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione istituita dall'ex Ministro della funzione pubblica Patroni Griffi.

La Commissione ha individuato nella causa economica ed in quella socioculturale l'evoluzione della corruzione. Infatti lo stesso livello di corruzione dipende da svariati fattori quali la mancanza di trasparenza e di *accountability* o la presenza di posizioni monopolistiche che possono essere limitate solo agendo sulla disciplina dei funzionari pubblici, sulle loro incompatibilità e sulle norme regolanti i conflitti d'interesse e i controlli proprio a partire dall'etica della Pubblica Amministrazione. Le principali novità della normativa riguardano: il ruolo del CIVIT che si trasforma in autorità nazionale anticorruzione (con compiti di vigilanza, controllo, consultivi, analisi, studio ed ispettivi), la previsione di piani triennali contro la corruzione nella PA con designazione del responsabile dell'anticorruzione, previsione di sistemi di pubblicazione trasparenza dei principali atti amministrativi, disciplina di cause di incompatibilità e decadenza da incarichi dirigenziali a seguito di condanne penali, introduzione di norme sul conflitto d'interesse per i responsabili del procedimento, introduzione di codici etici e di condotta. Proprio in attuazione di tale legge è stato approvato "il testo unico in materia di incandidabilità" la Legge 235/2012, che prevede una serie di decadenze e incandidabilità per coloro che ricoprono cariche pubbliche.

La seconda normativa entrata in vigore recentemente, che prende il nome di "Decreto Madia" (decreto-legge 90/2014), ha introdotto, tra le altre cose, novità nel "Codice degli appalti" rafforzando il potere dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ed al suo Presidente ai quali vengono dati poteri molto ampi sia sul controllo in "appalti strategici" sia sulla attività amministrativa in atto nelle varie PA.

²⁷ La Costituzione Federale disciplina dall'art 101 ss. la composizione e competenze della Suprema Corte. Composta da 11 Ministri (Giudici), nominati dal presidente della Repubblica e approvati dal Senato, tra i cittadini aventi più di 35 anni e meno di 65 con «notevole sapere giuridico e reputazione irreprensibile» ha varie competenze. Per chiarire la conformazione del sistema giudiziario brasiliano è necessario fare una divisione tra organi di giustizia specializzata e organi di giustizia comuni e tra organi di giustizia locale e organi di giustizia federale. Il Supremo Tribunale Federale e il Supremo Tribunale di giustizia sono quindi giudici che stanno all'apice del sistema giudiziario. Le sue competenze sono previste all'art. 102 della Costituzione e quella principale è proprio la salvaguardia della Costituzione essendo il giudice nel ricorso diretto di costituzionalità e nel ricorso straordinario. Esso ha poi molteplici competenze, *ex multis*, nei giudizi di responsabilità per reati comuni del presidente della Repubblica, dei Deputati e Senatori e dei Ministri e nei conflitti tra Stato federale e Stati federati. Per una elencazione completa si faccia riferimento a L.A.D. Araújo, V.S. Nunes Júnior, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, 2014, 477 ss.

L'epicentro dei casi di corruzione è Brasilia e le recenti vicende hanno rivelato un sistema economico-politico e sociale caratterizzato da gravi reati.

La questione ha preso le mosse da una inchiesta iniziata nel marzo 2014, denominata "Lava Jato", sulle operazioni illegali e sul riciclo di denaro da parte di grandi aziende di autolavaggio.

Con tali operazioni sono emerse presunte frodi e casi di corruzione internazionale in relazione alla sottrazione di beni perpetrata dalla Petrobras, una società quotata in borsa, operante nell'ambito del commercio petrolifero e dell'energia, controllata dal Governo federale brasiliano. Tale vicenda ha investito anche gli U.S.A., dato il carattere internazionale delle operazioni, e le relative aziende e multinazionali che hanno, quindi, intensificato la portata internazionale del caso e delle relative indagini.

I giuristi brasiliani si sono interrogati su quale applicazione avrebbe potuto avere la legge n. 12.846 del 2013, sia sotto l'aspetto temporale, sia sotto l'aspetto dell'idoneità o meno degli strumenti in essa previsti.

I reati contestati riguardano per lo più fatti accaduti prima dell'entrata in vigore della legge e le stesse misure previste dalla riforma sembrano inadeguate a rappresentare un deterrente.

In Brasile è, comunque, presente una normativa sulla prevenzione della corruzione e, in particolare, svolgono un ruolo centrale in tale ambito gli incentivi per i programmi di conformità all'anti-corruzione, i quali, tuttavia, se è vero che da una parte responsabilizzano le grandi aziende, dall'altra, hanno una limitata idoneità a svolgere la funzione deterrente e quella vigilante lasciata, quest'ultima, in mano alla sola magistratura. Risulta, infatti, mancante un organismo che controlli esclusivamente i casi di corruzione nel Paese e che funga sia da autorità di vigilanza che di regolamentazione, in un rapporto di indipendenza dall'esecutivo ma di cooperazione con la stessa assemblea federale, di quei settori che necessitano di norme o regolamenti per combattere lo stesso evento corruttivo. In passato erano avvenuti altri episodi di corruzione che avevano coinvolto esponenti politici, multinazionali e *lobbies* economiche: in tal caso, però, la presenza di una nuova normativa anticorruzione e di una sensibilizzazione sociale e regolamentazione etica aveva permesso un celere avanzamento del procedimento.

In tale contesto, anche la politica e la società hanno risposto in modo differente. Da una parte, il popolo brasiliano è sceso in piazza per manifestare contro le misure di austerità e per gli scandali di corruzione e, dall'altra, il sistema politico si è paralizzato rimanendo fermo ed inerme di fronte alle modificazioni in atto.

Dopo la rielezione di Dilma Rousseff (Partito dei lavoratori) nel 2014, si è verificato il caso Petrobras, che ha coinvolto il partito della Presidente (salvo alcuni arresti di esponenti²⁸ nazionali) ed alcuni alleati di governo (tra i quali il presidente della Camera, Cunha); fu così richiesto l'arresto di 62 parlamentari, 2 Ministri e numerosi manager di aziende di Stato (solo questi ultimi in verità non sottoposti al giudizio di un giudice speciale: il Supremo Tribunale federale, ex art. 102 della Costituzione).

Qualche mese dopo – agosto 2015 – il *Tribunal de Contas de União*, nella sua relazione annuale, espresse parere negativo sulla validità del bilancio federale del

²⁸ Su tutti, *Joao Vaccari*, tesoriere del PT, dimessosi subito dopo il suo arresto.

2014 accusando l'esecutivo – sia l'attuale che i precedenti – di aver concesso prestiti a fondi di società statali, senza aver mai indicato tali operazioni nel bilancio federale, obbligando la Banca centrale ad emettere moneta, al fine di coprire tali uscite permettendo, quindi, la cosiddetta “pedalata fiscale”, alla base della crescita economica degli ultimi anni. Questo parere ha colpito indirettamente la Presidente accusata, da molti, di aver falsificato il bilancio statale del 2014, in vista proprio delle imminenti elezioni²⁹ e quindi di aver violato la legge sulla responsabilità Fiscale; tutto ciò ha aperto la discussione sull'opportunità di richiedere l'*impeachment* della presidente Rousseff.

Nel sistema brasiliano vi è una netta distinzione tra i reati, le condotte amministrative improprie e reati di responsabilità che possono portare alla procedura di *impeachment*³⁰.

In Brasile, come negli altri paesi dove questo istituto è previsto, la messa in stato d'accusa ha come possibile esito quello di far decadere il presidente della Repubblica accusato di aver commesso particolari reati.

L'art. 52 della Costituzione brasiliana dispone che il presidente della Repubblica Federale, se accusato di *impeachment*, deve essere sollevato dalla sua carica e non potrà ricoprire alcun altro incarico pubblico per il periodo di otto anni.

I *crimes de responsabilidade*, previsti in Costituzione dall'art. 85 comma 2, non sono reati in senso stretto; essi costituiscono infrazioni politico-amministrative che possono essere commesse nello svolgimento della propria funzione pubblica. L'elencazione è fornita direttamente dalla Costituzione e la legge speciale, la n. 1079 del 1950, ha specificato meglio il contenuto di ogni singola fattispecie³¹.

La disciplina del procedimento di *impeachment*³² contro il Presidente è prevista all'art. 86 della Costituzione, mentre l'art 37, co. 4 disciplina la condotta amministrativa impropria³³.

Il potere di perseguire e giudicare il Presidente per i reati di *responsabilidade*³⁴

²⁹ Recentemente è stato pubblicato un contributo che analizza in modo molto preciso il susseguirsi degli eventi ed al quale si rimanda integralmente salvo le questioni principali analizzati in questo contributo. P.L. Petrillo, *La guerra tra gli organi costituzionali in Brasile e l'impeachment del Presidente dell'Unione*, in *Oss. cost.*, 2016, n. 1, 2 ss.

³⁰ Per un approfondimento in merito si rimanda a M. Figureido, *Il Brasile alla prova del diritto*, cit.; L.A.D. Araújo, V.S. Nunes Júnior, *op. cit.*, 409 ss.

³¹ La Costituzione prevede che il presidente dell'Unione possa essere giudicato, a seguito di richiesta presentata da qualsiasi cittadino con l'allegazione delle prove, per ogni atto compiuto che contrasti con la Costituzione e, in particolare, con l'esistenza dell'Unione, con la presenza dei diritti fondamentali dei cittadini o il libero esercizio del potere legislativo e giudiziario, attentano alla sicurezza o sono contrari ai principi di buon andamento della Pubblica amministrazione o alle leggi di bilancio. La legge n. 1079/1950, che disciplina i *crimes de responsabilidade* commessi dal presidente della Repubblica, Ministri di Stato e giudici del Supremo Tribunale Federale, dei governatori e dei segretari di stato, prevede una serie di categorie di reati dettagliati per i quali è possibile intraprendere il procedimento di *impeachment*. La suddivisione è così fatta partendo dai reati contro l'esistenza dell'unione federale, contro il libero esercizio dei poteri costituzionali, contro esercizio dei diritti politici, sociali e dell'individuo, contro la sicurezza del Paese, contro la probità della Pubblica Amministrazione, contro le finanze pubbliche e, infine, contro l'attuazione delle decisioni giudiziarie. Per i dettagli si veda www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm.

³² Si confronti, tra gli altri, P.S. Frontini, *Crime de responsabilidade*, in *Revista Justitia*, 1977, 137-175; V. Paulo, M. Alexandrino, *Direito constitucional descomplicado*, Rio de Janeiro, 2011.

³³ La fattispecie della condotta amministrativa impropria, regolamentata dalla legge n. 8.429/1992, punisce coloro che provocano danni all'erario mediante azione o omissione contro il patrimonio pubblico.

³⁴ I *crimes de responsabilidade* sono quelle condotte o quei comportamenti che hanno contenuto

appartiene al Senato (ex art. 52, I, CF), dopo l'approvazione, da parte dei due terzi dei componenti della Camera dei Deputati della relazione della Commissione parlamentare, nominata *ad hoc*, di messa in stato d'accusa e del relativo "rinvio a giudizio" davanti al Senato (ex art. 51, co. 1, Cost.).

La funzione giurisdizionale, per i *crimes de responsabilidade*, è svolta dal Senato federale (mentre per i reati comuni sarà direttamente il Tribunale Supremo ed il procedimento è completamente differente³⁵), in una speciale composizione, in cui la presidenza è affidata al presidente del Supremo Tribunale Federale, ed agisce, quindi, fuori dalla propria funzione legislativa, seguendo un procedimento simile a quello proprio degli U.S.A..

Ogni cittadino, allegando le prove, può adottare l'iniziativa per la messa in stato di accusa, che sarà primariamente vagliata dal presidente della Camera e solo successivamente autorizzata dalla Camera dei deputati (prima da una Commissione *ad hoc* e poi dall'Assemblea con maggioranza dei 2/3). Si instaurerà, pertanto, il contraddittorio davanti al Senato federale, il quale dovrà pervenire ad una decisione giurisdizionale – e non politica – garantendo sia il diritto alla difesa che il giusto processo. Tale decisione non potrà discostarsi dalla delibera della Camera dei deputati, per quanto riguarda il capo d'imputazione, richiedendosi, quindi, una corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Nel corso del processo il Presidente viene sospeso dallo svolgimento delle proprie funzioni fino al termine del giudizio ma, comunque, per un periodo non superiore a centottanta giorni³⁶.

Il giudizio finale sarà, dunque, prerogativa del Senato, che, con voto palese e per appello nominale, potrà, con il raggiungimento del *quorum* dei 2/3, adottare una risoluzione ove si decreta l'*impeachment*, con conseguente decadenza dalla carica, relative sanzioni e impossibilità da parte dell'ormai *ex* Presidente di ricoprire cariche pubbliche per otto anni.

I procedimenti di accusa, tuttavia, devono essere inseriti all'interno di una cornice costituzionale che tuteli l'individuazione certa della pena, proporzionalità e ragionevolezza, oltre che l'indipendenza del collegio giudicante³⁷.

Dagli equilibri parlamentari dipende, quindi, la stessa procedibilità dell'*impeachment*, che risulta influenzato dalla netta frammentazione politica

politico ma che non possono avere la natura di reato e, come tali, hanno una pena "politica" ossia decadenza, interdizione o sospensione.

³⁵ L.A.D. Araújo, V.S. Nunes Júnior, *op. cit.*, 411-412. In sintesi il procedimento per i reati comuni prevede tre fasi: la denuncia, l'autorizzazione a procedere e il procedimento giudiziario.

Il Procuratore Generale provvederà a eseguire le indagini, all'esito delle quali, proporrà o l'archiviazione o la richiesta di autorizzazione alla Camera dei Deputati. La Camera dei Deputati, a seguito di una istruttoria condotta da una Commissione *ad hoc* autorizzerà o meno la prosecuzione del procedimento con il voto dei 2/3 dei propri componenti. Se viene autorizzato dalla camera il procedimento proseguirà il suo iter davanti al Tribunale federale che giudicherà il Presidente il quale potrà essere assolto oppure subire condanna penale fino alla decadenza come effetto della stessa sentenza. Il Presidente non potrà però essere giudicato se non per gli atti che compie al di fuori dell'esercizio del proprio mandato.

³⁶ Si noti che tale procedimento di sospensione (vincolato temporalmente) è molto simile a quello previsto dalla Legge Severino e su cui sia consentito rimandare, per alcune riflessioni utili anche al fine della presente trattazione, a M. Trapani, *Incandidabilità e decadenza negli enti locali* (Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2014, n.730), in *NelDiritto*, 2014, n. 5, 998 ss.

³⁷ A. De Moraes, *Combate a improbidade administrativa e respeito aos princípios constitucionais*, in G.S. Leite, I.W. Sarlet (cur.), *Jurisdição constitucional, democracia e direitos fundamentais*, Salvador, 2012.

caratteristica del Brasile. Il sistema elettorale per la Camera dei deputati è di tipo proporzionale e ad ogni Stato sono attribuiti un numero differente di seggi che variano da 8 a 70. Le elezioni parlamentari avvenute nel 2014 hanno, così, consegnato una situazione politica di stallo, in cui non si riescono ad approvare provvedimenti per il contrasto della forte recessione in atto (il FMI calcola che quest'anno il PIL brasiliano scenderà del 3%). Infatti, dal primo al secondo turno di ballottaggio per le elezioni Presidenziali, il Partito dei Lavoratori (PT) ha ottenuto il 51,64 % contro il 48,34% del Partito della socialdemocrazia (PSDB) che presentava come candidato presidente Nèves. A distanza di poche settimane dal voto che aveva coinvolto anche il rinnovo della Camera, i 10 milioni di voti di differenze si tramutarono in 3 ed il Paese si spaccò nettamente tra il Nord-Est, favorevole alla Rousseff, ed il Sud-Est, a maggioranza sostenitore di Nèves. Nello stesso tempo il partito che ha vinto il ballottaggio è molto lontano dalla maggioranza ma, di converso, il secondo partito è sottorappresentato rispetto ai consensi ricevuti, a causa della frammentazione del voto derivante dal metodo proporzionale e dalla nascita di un governo di coalizione con a capo la presidente Rousseff³⁸. Tale situazione, tuttavia non ha reso incerto l'esito del procedimento di *impeachment*, poiché ogni giudizio che viene affidato ad un organo politico non può certamente prescindere dai parametri c.d. politici, che, nel caso di specie, seppur connessi ad una vicenda giudiziaria, rappresentano un'arma contro la maggioranza facilmente azionabile in un sistema di instabilità e frammentazione partitica e che hanno portato quindi ad una coalizione di tutte le forze parlamentari contro la presidente Rousseff.

La situazione politica, di conseguenza, appare sospesa tra una sofferente governabilità, una difficoltosa, seppur sempre più pressante, richiesta di avanzamento dell'accusa di *impeachment* ed una necessità di apportare una serie di riforme che ad oggi sono utili per poter proseguire nella crescita economica.

Da segnalare l'iniziativa, criticata da molti come deriva assemblearista e bloccata dal voto della Camera dei deputati, della presidente Rousseff di prevedere delle assemblee popolari non elettive, *conselhos populares*, per incentivare la partecipazione e la programmazione multi-livello del processo legislativo.

5. L'*impeachment*: luci ed ombre di un istituto dimezzato

In questo quadro politico si inserisce la richiesta di *impeachment* avanzata nei confronti della presidente Rousseff ed il lungo dibattito circa la sua reale ed effettiva possibilità di arrivare ad una soluzione.

Ci si può chiedere se il meccanismo di *impeachment* prima descritto sia idoneo a garantire, da una parte, un giusto processo (essendo i Senatori eletti e dovendo quindi, in qualche modo, rispondere a questa legittimazione) e, dall'altra, preparazione giuridica e terzietà, che, in ogni caso ma ancor più quando si tratta dell'accusa alla prima carica dello Stato, sono fondamentali per poter giudicare il Presidente democraticamente eletto e rappresentante di tutta la Nazione (dato che il ruolo della Corte risulta liminare).

Il procedimento di *impeachment* è simile a quello adottato negli U.S.A. ed è una

³⁸ Il Partito dei Lavoratori poteva infatti contare su 70 seggi che diventavano, sommando i nove partiti in coalizione che appoggiavano la candidatura della Rousseff, 304 su 513 in un Parlamento ove sono presenti 28 partiti.

diretta derivazione della disciplina anglosassone³⁹.

Proprio tale applicazione pone una questione centrale per lo studio delle forme di governo e delle garanzie di indipendenza e di corretto rapporto tra organi. L'*impeachment*, caratteristico dei sistemi presidenziali, benché nasca come strumento di controllo giuridico, si evolve rapidamente in un procedimento che permette al Parlamento, sede naturale dei processi politici, di attivare una giurisdizione politica, che, in alcuni casi e con l'evolversi dei rapporti tra Parlamento e sovrano, è diventato un vero strumento di pressione e di lotta partitica⁴⁰.

Nel sistema statunitense l'istituto dell'*impeachment* viene ripreso e modificato a seguito di un dibattito dottrinale molto complesso che si inserisce perfettamente nella forma di governo presidenziale americana. Così l'istituto si è evoluto da procedimento penale speciale a strumento del Parlamento finalizzato a controllare, anche politicamente, il proprio rapporto con l'esecutivo⁴¹.

Infatti, questo viene inteso come un contrappeso della netta separazione dei poteri⁴² e, a partire proprio dalle discipline degli Stati americani, la divergenza con l'istituto inglese è ravvisabile non solo dalle sanzioni ma ancor di più dalle condotte che legittimano il procedimento di *impeachment*, con la conseguenza che nella realtà americana confederale esso rivestiva una natura politico-amministrativa piuttosto che giurisdizionale-penale⁴³. L'istituto si sviluppa con caratteristiche differenti da quelle con le quali era nato, soprattutto a seguito della Convenzione di Filadelfia, in cui si prevedeva l'esistenza di un esecutivo forte ed indipendente dagli altri organi ma rimovibile nel caso di eventuali abusi di potere. Lo stesso istituto ha rappresentato l'ultima *ratio* (in alcuni casi la prima) per permettere al Parlamento di ricreare un rapporto che, seppur non possa essere di fiducia nel caso di governi presidenziali, sottoponga pur sempre l'esecutivo ad un controllo che non può essere classificato come giudiziale ma che ha come obiettivo primario quello di rimuovere dalla carica nei casi di «*mal-practice or neglect of duty*»⁴⁴, categoria difficilmente interpretabile e circoscrivibile.

Ad oggi, quindi, è da chiedersi quale ruolo abbia l'istituto dell'*impeachment* e se questo, laddove se ne abusi nei modi e nella frequenza, non possa provocare una stortura di sistema, usata meramente per controllare l'esecutivo o comunque compiere pressione su di esso⁴⁵.

Si può provare a dare una risposta, partendo dall'analisi del procedimento, e, in particolare, della categoria dei soggetti (attivi e passivi), delle fattispecie rilevanti e delle modalità del contraddittorio, fino ad un esame dell'effettiva procedura seguita e del dibattito politico che si è instaurato non solo in Brasile, ma anche in molti altri Paesi del mondo, U.S.A. *in primis*.

³⁹ M.V. Clarke, *The Origin of Impeachment*, in AA.VV., *Oxford Essays in Medieval History*, Oxford, 1934, 243 ss., e T.F.T. Plucknett, *The origin of Impeachment*, in *Trans. Royal Hist. Soc'y*, 1942, 47 ss.

⁴⁰ *Ex multis* B. Wilkinson, *Constitutional History of Medieval England*, vol. II, Londra, 1958, 142 ss.

⁴¹ M. Oliviero, *L'impeachment: dalle origini Inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, 2001, 19 ss.

⁴² P.C. Hoffer, *Legislature and Impeachment*, in *Enc. Am. Pres'y*, vol. II, New York, 1994, 1621.

⁴³ M. Oliviero, *L'impeachment*, cit., 42.

⁴⁴ Le questioni che sorsero in sede di dibattito sull'istituto furono molteplici e tutte trattate dalla "Committee for Remaining matters". Ci si chiedeva quale fosse l'organo legittimato a giudicare, quali le condotte rilevanti, la modalità del procedimento e i soggetti passivi.

⁴⁵ In Y.H. Kim, *Impeachment and presidential politics in new democracies*, in *Democratization*, 2014, 519 ss.

Il ruolo del Senato, al quale viene affidata, sia dal sistema statunitense, sia da quello brasiliano, la funzione giudicante, risulta centrale nel procedimento di *impeachment* e non può che connotarlo di una natura politica, seppur esso sia basato su norme e su regolamenti che ne disciplinano il procedimento, al quale il Presidente e alcune cariche apicali di governo devono sempre sottostare.

La discussione che si era aperta anche in passato verteva sulla necessità che il procedimento dovesse essere condotto dalla Corte Suprema e, quindi, riallocato in un sentiero più affine al procedimento giudiziario vero e proprio. La dottrina e la classe politica confermarono, invece, questo ruolo in capo ad un organo sì politico ma nello stesso tempo ampio e di elevato prestigio, che prestava, altresì, giuramento sulla Costituzione, evitando che il giudizio rimanesse competenza alla Corte Suprema, di nomina presidenziale e, dati i numeri ristretti, più facilmente condizionabile.

Se guardiamo all'esperienza italiana, è possibile affermare che la messa in stato d'accusa del presidente della Repubblica è caratterizzata da peculiarità che consentono di sostenere che tale istituto sia molto differente rispetto a quello dell'*impeachment* (almeno come lo conosciamo nei paesi anglosassoni) e di minor utilizzo.

Tuttavia, seppur siano differenti le fattispecie⁴⁶ (nel nostro ordinamento, il presidente della Repubblica è perseguibile solo per due reati presidenziali: “alto tradimento” o “attentato alla Costituzione”), seppur sia differente l'organo giudicante (Corte costituzionale integrata da 16 cittadini estratti a sorte da una lista, aggiornata ogni nove anni, comprendente coloro che hanno i requisiti per l'elezione alla carica di Senatore), seppur sia diverso l'elenco dei soggetti passivi ed attivi (presidente della Repubblica e commissione, prima, e Parlamento in seduta comune, poi⁴⁷), non è altrettanto pacifico affermare che tale istituto possa essere uno strumento di lotta politica, ancor prima che di garanzia giuridica. Come ampiamente sostenuto in dottrina, essendo l'*impeachment* un istituto che garantisce una giustizia politica, e non giuridica, tale istituto risulta avere una logica minore in forme di governo dove il presidente della Repubblica⁴⁸ non svolge un vero e proprio ruolo di indirizzo politico e governativo. Il giudizio della Corte costituzionale italiana si discosta nettamente dall'istituto di derivazione anglosassone, in ragione del differente ruolo svolto dal presidente della Repubblica: un ruolo non di determinazione dell'indirizzo politico ma di controllo e garanzia, estraneo alle scelte dell'esecutivo⁴⁹.

Infatti, se guardiamo ai precedenti procedimenti di messa in stato d'accusa⁵⁰,

⁴⁶ A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, in Enc. giur., vol. XV, 1989.

⁴⁷ Per una panoramica sulla “messa in stato di accusa” si veda www.federalismi.it/federalismi/forum/corso/PdR e www.parlamento.it/parlam/bicam/14/accusa/Documenti/REGOLAMENTO%20PARLAMENTARE.

⁴⁸ Sulla responsabilità politica del presidente della Repubblica, si faccia riferimento ad A. Sperti, *Responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzioni e recenti interpretazioni*, Torino, 2010.

⁴⁹ Sul ruolo del presidente della Repubblica e sulla sua evoluzione, si veda F. Giuffrè, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra garanzia passiva e attivismo garantista*, in F. Giuffrè, I. Nicotra (cur.), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2012.

⁵⁰ I principali procedimenti, a dire il vero nessuno dei tre andati a termine, hanno riguardato tre Presidenti della Repubblica. Il primo ha coinvolto Giovanni Leone, dimessosi poi nel 1978 a seguito del caso *Lockheed*, il secondo, Francesco Cossiga il quale fu sottoposto ad un primo procedimento respinto formalmente dal Parlamento e ad un secondo che non ebbe inizio per le dimissioni anticipate. Si ricorda inoltre il caso che coinvolse Oscar Luigi Scalfaro, al centro di una accusa di gestione di fondi durante la sua precedente carica ministeriale, che lo portò addirittura ad una difesa pubblica durante una partita di calcio, a rete unificate. Per approfondire non solo le vicende legate ai

essi hanno coinvolto forze politiche che si opponevano a un presidente della Repubblica, il quale, nell'esercizio del suo mandato, aveva superato i limiti dei propri compiti istituzionali (o almeno così sostenevano i partiti coinvolti nel procedimento di messa in stato d'accusa).

Tuttavia, è pur vero che in Italia il titolare del potere esecutivo è il Governo, il quale ha un rapporto fiduciario diretto con il Parlamento, e l'istituto della sfiducia, che nel tempo ha visto un incremento – mai comunque un abuso⁵¹ – nella sua applicazione, sembra fungere da strumento di pressione e di controllo, da una parte, e di giustizia politica, dall'altra.

Nei sistemi di governo parlamentari, l'*impeachment* risulta avere una attuazione residuale ed il soggetto giudicante viene individuato in un organo esterno, talvolta integrato, formato da giudici supremi. Nei sistemi presidenziali, invece, esso ha una natura extragiudiziale, atta a garantire anche l'equilibrio tra poteri ed il controllo costituzionale tra essi⁵². Tale carattere eccezionale porta ad affermare che il ruolo del Senato è politico e che lo stesso istituto ha come finalità quello di rimuovere coloro che sono divenuti inadatti a ricoprire cariche pubbliche e non quella di sanzionare giurisdizionalmente.

Non a caso, il “giudizio di rinvio” che compie la Camera, ed ancor prima una Commissione nominata *ad hoc*, risulta essere la strada entro la quale si muove il successivo giudizio da parte del Senato ed ha tutte le peculiarità di una valutazione politica (non di un procedimento giudiziario e una garanzia di contraddittorio e difesa completa tanto che, come affermato, una successiva decisione di un organo giudiziario per lo stesso reato sulla legge comune potrebbe altresì essere contraria a quanto avvenuto nel procedimento di *impeachment*⁵³).

Per concludere, possiamo affermare che il procedimento adottato dal Brasile, di stretta derivazione statunitense, ha una valenza politica molto forte e, non a caso, anche a seguito delle molte riforme, sia nel caso F. Collor de Mello⁵⁴, sia nel caso in esame, il procedimento ha preso inizio in un momento di maggiore debolezza del Presidente e di incertezza politica e parlamentare, dovuta anche a numerosi casi di corruzione che hanno indebolito la maggioranza, ed allo stato di crisi economica. Inoltre, esso comporta una riflessione sugli stessi rapporti che intercorrono tra l'esecutivo e l'Assemblea parlamentare nei sistemi presidenziali nei momenti di crisi dell'esecutivo.

Tale libertà, lasciata al Senato, di determinare le procedure da seguire nei casi di *impeachment* lascia molti dubbi, dato che, il più delle volte, i lavori vengono condotti dalla Commissione lasciando in mano a pochi (come si voleva scongiurare affidando la relativa competenza alla Suprema Corte) la decisione di destituire il Presidente eletto

procedimenti di messa in stato di accusa ma altresì delle questioni sottese alla loro Presidenza si segnalano: C. Cederra, *Giovanni Leone: la carriera di un Presidente*, Milano, 1978; V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1992, 165.

⁵¹ V., ad esempio, l'abuso della decretazione d'urgenza, su cui R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (cur.), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 118 ss.

⁵² V. G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. La Costituzione liberale*, Torino, 1998.

⁵³ Per approfondimenti v.: L. Carlassarre, *Responsabilità penale dell'esecutivo e forme di governo. L'impeachment negli Stati Uniti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1970, 441 ss.; M.J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: a Constitutional and Historical Analysis*, Princeton, 1996.

⁵⁴ Si fa riferimento a quanto precedentemente trattato. Si veda G. V. Costa, *Brasil, Nova República e Imprensa.*, cit.

direttamente dal popolo (o altre figure dell'esecutivo) mediante un procedimento giuridico-politico che si basa più su valutazioni politiche e su una discrezionalità della Camera e del Senato piuttosto che su un processo davanti ad un giudice comune.

Le stesse prove, che come abbiamo visto nella vicenda brasiliana, deriverebbero da un parere della Corte dei Conti e da indagini in atto da parte della magistratura, non possono certamente essere alla base di un giudizio di merito che si ponga come decisione giurisdizionale in senso stretto, bensì come una valutazione, *ab externo* e senza possibilità particolare di acquisizione di ulteriori fatti, che legittima ancor di più quella teoria che vede in tale istituto un controllo indiretto del Congresso sull'esecutivo senza la possibilità dell'applicabilità del *judicial review* da parte della Suprema Corte⁵⁵.

Il caso brasiliano, come altri casi avvenuti in Stati con forme di governo presidenziali⁵⁶, è la più efficace conferma che, nei sistemi presidenziali, il rapporto tra poteri ritrova in istituti come quello dell'*impeachment* uno dei *checks and balances* atti a far valere la responsabilità politica, ancor prima che penale, che può essere arginata, come è possibile notare dalle cronache parlamentari brasiliane, solo dal complesso procedimento e dalla previsioni di ampie maggioranze, per poter iniziare un procedimento di *impeachment* ma che, nel caso in cui il combinato disposto legge elettorale e forma di governo, nel più ampio quadro della crisi politica ed economica, rischiano di non essere sufficienti, poiché lo stesso partito di governo è ben lontano dal poter raggiungere, da solo, 1/3 dei rappresentanti in Parlamento e, quindi, la volontà politica delle opposizioni e degli stessi alleati (od *ex* alleati) di governo hanno potuto condurre ad un procedimento di *impeachment* con estrema facilità.

Inoltre, la stessa mancanza di una autorità che monitori e garantisca un organico controllo sulla corruzione, col tempo, rischia di far venir meno gli effetti che, una riforma epocale come quella del 2014, aveva l'ambizione di realizzare.

Il sistema brasiliano risulta quindi essere una derivazione ibrida di quello statunitense poiché, a differenza di quest'ultimo, non solo la Costituzione prevede determinati casi in cui il comportamento del presidente della Repubblica può essere accusato di *impeachment* ma altresì rimanda ad una legge speciale la disciplina di ogni fattispecie entro le quali deve muoversi tutto il procedimento di accusa. Negli U.S.A., come in Italia, invece, il giudizio risulta essere politico in senso stretto poiché le stesse Costituzioni utilizzano categorie molto ampie per delineare fattispecie come "tradimento", "corruzione", "Alti crimini e misfatti", negli U.S.A.⁵⁷ e "attentato alla Costituzione" e "Alto tradimento", in Italia.

In Brasile l'*impeachment* ha quindi una stretta connessione con l'elencazione delle fattispecie inserite nella legge, la quale, come detto, dovrebbe essere modificata dato che fu approvata più di 30 anni prima della Costituzione, e che "guidano" il procedimento limitando – provando a limitare – una decisione che, nelle modalità con le quali si sviluppa, risulta essere strettamente politica.

6. I recenti sviluppi del caso brasiliano

Come abbiamo avuto modo di scrivere, la corruzione, in Brasile come negli altri paesi

⁵⁵ *Ex multis*, H. Wechsler, *Toward Neutral Principles of Constitutional Law*, in *Harv. L.R.*, 1959, 432 ss.

⁵⁶ Su tutti, M. Oliviero, *L'impeachment*, cit., 143 ss., sul "caso Clinton".

⁵⁷ Negli U.S.A. ogni reato si presume sia stato compiuto dal Presidente mentre era in carica può portare ad una accusa di *impeachment*, a prescindere dall'atto di accusa.

del mondo, è da sempre stato un elemento che ha rappresentato un freno economico e sociale. La corruzione ha coinvolto sempre di più sia il privato che il pubblico anche in virtù dell'eccessivo accentramento del potere in mano ad istituzioni centrali e di un sistema locale poco sviluppato e con competenze non sempre chiare e precise.

Il nuovo codice anticorruzione è sul banco di prova, a prescindere dall'esito della vicenda che vede coinvolta la presidente della Repubblica Rousseff, e, molto probabilmente, porterà le istituzioni brasiliane ad interrogarsi sulla necessità di riformare anche lo stesso sistema che disciplina appalti, *lobbies*, enti locali, conflitto d'interessi e finanziamento privato (la maggior parte in Brasile) ai partiti, durante e dopo le elezioni, per provare a rendere effettiva l'esigenza di eliminare inefficienze e tornare ad avere una crescita lenta ma regolare dell'economia brasiliana e della stessa tutela dei diritti fondamentali.

In questi mesi, la situazione politico-economica è entrata in un *climax* che ha portato, dapprima parte della popolazione e, successivamente, dell'*establishment* politico, ad interrogarsi sulla necessità di dare inizio ad un procedimento di *impeachment*.

Così la quiete ha annunciato la tempesta che ha avuto inizio proprio con la firma da parte del presidente della Camera Cunha dell'autorizzazione all'inizio del procedimento di *impeachment*.

Il presidente Cunha ha dunque autorizzato la composizione della Commissione speciale, che ha iniziato il procedimento di *impeachment*, valutando legittimo il voto segreto per l'individuazione dei suoi componenti. Il Partito Comunista brasiliano (PCB) ha presentato ricorso al Supremo Tribunale federale, asserendo che la legge n. 1079 del 1950, disciplinante la procedura di *impeachment*, violerebbe uno di quei precetti fondamentali previsti dalla legge n. 9.882 del 1999, che rappresentano il parametro di controllo per una valida instaurazione di un ADPF⁵⁸. Il PCB chiedeva, quindi, l'illegittimità costituzionale degli articoli che regolano il procedimento invitando, altresì, a un *filtragem constitucional*⁵⁹.

La legge disciplinante il procedimento d'*impeachment* violerebbe, a giudizio dei ricorrenti, i principi di separazione dei poteri, di democrazia, del giusto processo, del contraddittorio e del giudice naturale.

Tale azione è legittimata, altresì, dalla previgenza della legge regolante il procedimento di *impeachment* rispetto all'entrata in vigore della Costituzione federale.

Tale ricorso è stato recentemente deciso dal Supremo Tribunale Federale e, seppur brevemente, è necessario approfondire non solo la decisione a maggioranza ma anche il dibattito apertosi tra i vari giudici.

Infatti, il relatore, Edson Fachin, ritenendo la fondatezza del ricorso e la mancanza di precise disposizioni costituzionali, concesse la sospensiva fissando per il 16 dicembre del 2015 la sessione plenaria nella quale si sarebbe dovuto discutere il merito del ricorso.

Nelle more della sentenza, sono stati pubblicati il dispositivo dell'ordinanza di sospensione e le dichiarazioni dei vari giudici. La Corte ha accolto parzialmente il

⁵⁸ Precisamente è stata proposta una "*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*" (ADPF) un'azione presentata alla Corte Suprema, non proponibile se esistono altri tipi di azioni, il cui obiettivo è quello di prevenire o riparare danni procurati da un atto, compiuto dall'autorità pubblica, che viola un precetto fondamentale, disciplinata dalla legge federale 9882 del 1999, proponibile dagli stessi soggetti legittimati a proporre una azione diretta di incostituzionalità (ADI).

⁵⁹ Si vedano gli atti disponibili sul web alla pagina www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf378.pdf.

ricorso, affermando che la Camera autorizza solamente la procedura di *impeachment* e che è necessario il voto palese per la scelta di coloro che faranno parte della commissione speciale.

La decisione è stata presa a maggioranza, seguendo, l'opinione del Giudice Barroso il quale era contrario a quello proposto dal relatore Fachin.

Una delle questioni principali riguarda l'adozione o meno del voto segreto per la scelta dei membri della Commissione.

Il Collegio, a maggioranza, ha deciso per l'adozione del voto palese e per il rinnovamento del procedimento viziato⁶⁰, affermando che questo principio si desume, alternativamente, dalla stessa obbligatorietà necessaria per la decisione finale, la quale non permetterebbe l'utilizzo del voto segreto in una fase infraprocedimentale (Giudice Rosa Weber), dalla applicazione del principio di pubblicità (Giudici Luiz Fux e Ricardo Lewandowski), da quello di legalità (Giudice Carmen Lucia), dall'interesse pubblico (Giudice Marco Aurelio).

Ulteriore e interessante dibattito, sorto proprio nel corso del dibattimento collegiale, ha riguardato il rapporto che intercorre tra l'instaurazione del procedimento di *impeachment* da parte della Camera dei rappresentanti e la votazione del Senato. Per quanto riguarda il *quorum*, è stato deciso che sia necessaria la maggioranza semplice per l'ammissibilità del procedimento e la decisione finale deve essere votata dalla maggioranza qualificata.

Inoltre, il Collegio si è espresso, a maggioranza, affermando che alla Camera spetti l'autorizzazione ma che il Senato sia poi libero di proseguire la procedura di *impeachment*.

Tali questioni riportano, quindi, ad un'applicazione simile a quella che era stata la procedura seguita per l'*impeachment* dell'ex presidente Fernando Collor ed aprono una discussione seria sul rapporto tra le istituzioni brasiliane e sulla stessa procedura seguita, rapporto che necessiterebbe certamente di una più attenta disamina anche riguardo a quanto dichiarato dal presidente della Corte Suprema nella relazione di chiusura dell'anno giudiziario 2015⁶¹.

Infatti, la relazione si sofferma sulle decisioni prese dalla Corte in tema di *privacy* e trasparenza, sulla condizione dei detenuti, sul finanziamento ai partiti e, infine, proprio sul procedimento d'*impeachment*, denotando come l'attenzione su questi temi sia molto alta. Com'è possibile notare, quindi, la Corte ha iniziato a trattare con estrema costanza temi che riguardano l'assetto istituzionale, la trasparenza e la tutela dei diritti incidendo con forza sul sistema brasiliano, tanto da far affermare al Presidente che le questioni affrontate sono complesse, socialmente rilevanti, apprezzabili e raffinate.

Si segnala, inoltre, un ulteriore interessante spunto di riflessione avvenuto a seguito della nomina da parte della presidente Rousseff di Lula, già Presidente federale e predecessore della stessa, a Ministro per l'attuazione del programma di governo. Tale decisione è stata letta, da buona parte dei commentatori, come un modo per garantire all'ex Presidente una tutela nel procedimento penale in atto che lo coinvolge nelle vicende di corruzione del "caso Petrobras" tanto che non è stato possibile eseguire l'ordine di arresto predisposto entro il giorno dopo la nomina.

⁶⁰ Primo caso in cui il Supremo Tribunale Federale interviene su un atto interno al Parlamento.

⁶¹ Reperibile sul sito www.stf.jus.br.

Proprio a seguito della sua nomina, sono state pubblicate alcune intercettazioni che vedrebbero coinvolti la Presidente ed il suo nuovo “capogabinetto” nel momento in cui parlano della conseguenze di eventuali indagini nel “caso Petrobas”. Gli interrogativi posti riguardano la legittimità non solo della pubblicazione delle intercettazioni (che non sono certo controbilanciabili con un interesse pubblico diffuso di conoscenza delle vicende) nelle quali si leggono dichiarazioni del Presidente in carica, ma, altresì, la legittimità della sospensione della nomina⁶².

L’iter ha così ripreso negli ultimi mesi con velocità fino ad arrivare alla pronuncia di *impeachment* avvenuta il 31 agosto.

Ripercorrendo velocemente le varie tappe si segnala che il 17 aprile 2016 la Camera ha approvato con 304 voti favorevoli e 107 contrari la procedura di *impeachment* che è proseguita al Senato e tutto si è deciso sul filo delle maggioranze parlamentari che hanno cambiato, di nuovo, la guida del Brasile⁶³.

Nel frattempo era avvenuta la sospensione della presidente Dilma Rousseff per sei mesi, in attesa della eventuale decisione favorevole del Senato per la sua rimozione definitiva.

Il nuovo Presidente *ad interim* è diventato quindi Temer, già Vicepresidente della presidente Rousseff, che ha già attirato a sé molteplici critiche, sia per il netto cambio di programma politico messo in atto da subito segnando così una netta cesura con il passato che lascia sempre meno dubbi sulla natura del procedimento di *impeachment*.

Come abbiamo già accennato, il 31 agosto, l’assemblea plenaria del Senato ha votato con 61 voti a favore e 20 contrari, l’*impeachment* della presidente Rousseff con l’accusa di aver commesso dei crimini di responsabilità legati alla “responsabilità fiscale”, già trattati.

Tuttavia il Senato ha effettuato una doppia votazione, scindendo quindi il procedimento, votando favorevolmente solo all’*impeachment* e non all’interdizione dai pubblici uffici per otto anni così come richiesto dalla Costituzione.

Tutto ciò fa propendere ancora di più per una estrema politicizzazione del procedimento poiché, *ratio* della procedura di *impeachment*, è quella di allontanare coloro che hanno compiuto determinati “reati” dagli uffici pubblici in modo semipermanente e non quello di cambiare la maggioranza governativa permettendo, tuttavia, una immediata rielezione di coloro che, a giudizio del Senato, hanno tenuto un comportamento che mina la legalità costituzionale del Paese.

Tale decisione, quindi, accolta dal giudice Lewandoski che presiedeva l’Assemblea, ha aperto molte polemiche sia sulla legittimità che sulla palese politicità

⁶² Intercettazioni autorizzate dal giudice Sergio Moro, lo stesso che aveva condotto l’inchiesta sul finanziamento al sistema partitico brasiliano e che aveva portato alla accusa di aver alterato i bilanci poiché, senza l’autorizzazione del Parlamento, il governo aveva derogato ai limiti di spesa imposti annualmente a favore di imprese di Stato. Tali intercettazioni che sono state rese pubbliche «perché di interesse pubblico», come affermato dallo stesso magistrato, hanno provocato vari ricorsi che hanno portato la Corte Suprema Federale prima a sospendere Lula e poi di avocare a sé, con otto voti su dieci, la decisione del caso poiché l’arresto o la sospensione dei Ministri in carica non può essere disposta da un giudice comune.

⁶³ Dopo la decisione del 17 aprile il Senato ha approvato, il 12 maggio, la relazione del 6 maggio del Comitato speciale del Senato che aveva deciso per la ricevibilità della denuncia. Il successivo 10 agosto si conclude così la fase della “denuncia” con l’acquisizione di prove e testimonianze che hanno portato alla condanna di *impeachment* e alle dichiarazioni della ormai ex presidente Rousseff con le quali etichettava la procedura seguita un “colpo di Stato” e un “abuso di potere”.

che sta dietro alla decisione di colpire la Rousseff, facendola dimettere come Presidente, ma permettendole di potersi ricandidare da subito⁶⁴.

In effetti, con il voto favorevole solo all'*impeachment* e non alla interdizione, non solo viene meno la *ratio* della disciplina, che è quella di allontanare dal *munus publicum* colui che ha agito *contra legem* compiendo reati che hanno un forte impatto sulla vita pubblica, ma altresì si rischia che un successivo voto popolare legittimi nuovamente, mediante un giudizio politico, ciò che il Parlamento, anch'esso composto da molteplici esponenti ad oggi sottoposti ad indagini per reati simili, aveva in precedenza deciso.

La ormai ex presidente Rousseff ha così fatto ricorso al Supremo Tribunale Federale sostenendo che la modalità seguita della doppia votazione è illegittima e come tale risulterebbe nullo il procedimento.

Alla fine di questa breve riflessione è necessario affermare che, seppur dovute le necessarie considerazioni prima effettuate sulla peculiarità del sistema brasiliano, tale procedimento rappresenta sempre di più non un istituto che garantisce il controllo politico sulla legalità dell'operato della classe politica, bensì un *instrumentum regni*⁶⁵ in mano alle opposizioni parlamentari e alle minoranze che appoggiano il governo, al solo fine di sovvertire, a prescindere da un'effettiva esecrabilità e punibilità del comportamento oggetto dell'*impeachment*, la maggioranza di governo dei Paesi che non si dotano di controbilanciamenti idonei a rendere maggiormente difficoltosa tale possibilità⁶⁶.

Questa natura particolare dell'*impeachment* deriva da alcuni fattori endogeni al sistema, quali la eccessiva centralità riservata all'esecutivo rispetto al Parlamento, la frammentazione partitica molto accentuata, l'eccessivo leaderismo di questi ultimi, la commistione o, in taluni casi, lo scontro tra i diversi poteri dello Stato, la mancanza di strumenti di controllo sull'esecutivo e di controbilanciamento e una mancata attuazione dell'art. 85 della Costituzione brasiliana, che riservava ad una legge speciale i reati che determinano responsabilità e che permangono vigenti quelli disciplinati dalla legge n. 1079 del 1950, la quale lascia ampi spazi di azione data la genericità dell'elenco.

A chiosa di questa breve riflessione, è necessario segnalare come anche in altre realtà del Sud America stia avvenendo un significativo scontro tra poteri, che minano la tenuta democratica di Paesi che fino a poco tempo fa sembravano costituire democrazie ed economie emergenti, e che mettono in crisi anni di conquiste sociali e diritti.

Un cenno veloce è doveroso farlo alla situazione venezuelana che si sta delineando in questi mesi. Il presidente Maduro, che non ha più la maggioranza in Parlamento ma gode del controllo sui membri della Corte costituzionale nominati prima delle recenti elezioni, ha dichiarato lo stato di emergenza con i quali vengono "compressi" i diritti fondamentali e prende pieno controllo emergenziale. La lunga

⁶⁴ Le letture sono molteplici. In molti hanno dedotto una eccessiva politicizzazione della procedura, altri una volontà di autoconservazione dei Senatori, i quali, sono per la maggior parte sottoposti a indagini che potrebbero portare quindi a procedure di accuse anche nei loro confronti.

⁶⁵ Questo ancor di più se in un sistema presidenziale, come quello brasiliano, non è prevista la *recall election* che rappresenta lo strumento, quello sì, per revocare mediante una valutazione strettamente politica, dietro la presentazione di firme, l'incarico a chi è accusato di mal governo.

⁶⁶ Si veda il contributo di S. Giannello, *Non un "golpe democratico": l'impeachment nei confronti di Dilma Rousseff come sintomo di una grave crisi istituzionale*, in *Oss. cost.*, 2016, n. 2.

transizione, portata avanti da Chàvez, si è fermata con la Presidenza Maduro e le ultime riforme portate avanti dall'esecutivo (riforma costituzionale, legge sull'educazione e riforma universitaria) si sono arenate dato che non gode più di quell'80 % dei consensi di cui nel 1998 la maggioranza che guidava l'esecutivo poteva vantare.

Non volendo entrare a fondo della questione, è necessario ricordare il rapporto critico del Venezuela con la Corte interamericana dei diritti, la riforma della Costituzione in senso socialista fallita nel 2007 e poi attuata *de facto*, la "guerra" tra Parlamento e Corte costituzionale, la richiesta di referendum revocatorio (ex. art 72 Cost.), la crisi dei partiti e del governo Maduro, lo stato di emergenza in cui si trova il Venezuela e la mancanza di beni di prima necessità e l'inflazione ormai al di sopra di ogni limite sopportabile che prefigurano uno scenario di mancanza totale di tutela dei diritti fondamentali.

Questo difficile rapporto tra i vari organi costituzionali, che in questi anni sta interessando la maggior parte degli Stati sudamericani, lascia un interessante spunto di riflessione proprio sullo stato dell'arte di quelle democrazie, ancora molto giovani, e sulla difficoltà di tenuta costituzionale.

Senza ombra di dubbio, nei prossimi mesi il Brasile, e tutto il Sud America, rappresenteranno un utile *case study* per l'analisi dei rapporti tra efficienza legislativa, trasparenza amministrativa, economia, tutela dei diritti sociali, corruzione e funzionamento degli organi e dei procedimenti costituzionali e sarà necessario approfondire ancora di più l'adeguatezza o meno dell'istituto dell'*impeachment* nelle moderne democrazie⁶⁷. Non solo, ma sarà altrettanto necessario approfondire il rapporto tra organi in queste democrazie ancora molto "giovani"⁶⁸ ove sembra essere non solo conflittuale ma, altresì, foriero di gravi crisi economico-sociali-costituzionali.

⁶⁷ Si veda il contributo di M. Goldoni, *Brasile: la crisi costituzionale e la fine di un ciclo*, in *forumcostituzionale.it*, 2016.

⁶⁸ A partire da una ampia e compiuta analisi condotta da L. Mezzetti, *L'America latina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 461 ss.