

Impeachment presidenziale in America Latina: una forma di responsabilizzazione dell'Esecutivo o un golpe istituzionalizzato?

di Federico Spagnoli

Abstract: Presidential impeachment in Latin America: a way to make the executives responsible or an institutionalized coup? –In this essay I intend to study how presidential impeachment has been employed in Latin America since the 1990s. I will try to assess whether it has been used to remove democratically-elected Presidents for political reasons (much like in parliamentary systems, unlike what the Constitution of the United States provides for), and whether this can be seen as a sort of “parliamentary coup”. In order to do this, I will compare the constitutional provisions in various countries, and in particular I will focus on the controversial impeachments of Presidents Collor and Rouseff in Brazil and of President Lugo in Paraguay.

2003

Keywords: Presidential impeachment; Latin American presidentialism; Constitution of Brazil; Constitution of Paraguay; Presidential system of government.

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, a partire all'incirca dagli anni '90, un fenomeno dirompente ha attratto l'attenzione dei costituzionalisti e politologi che studiano gli ordinamenti dell'America Latina, ossia la tendenza dei Capi di Stato di quei Paesi a terminare il proprio mandato anzitempo, per motivi che vanno dalle dimissioni spontanee alla rimozione formale¹. Si tratta di un fenomeno dalle molte sfaccettature e passibile di diverse chiavi di lettura, ma quello che ci interessa ai fini della presente analisi è lo studio di uno dei meccanismi più spesso impiegati per rimuovere il capo dell'esecutivo nei regimi presidenziali latinoamericani di recente democrazia, cioè il ricorso all'*impeachment* (o, secondo la dizione prevalente

¹ Per fare solo alcuni esempi si rinvia alle seguenti trattazioni, che offrono un quadro complessivo della situazione con riferimento a diversi sistemi latinoamericani: A. Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, 2007; K. Hochstetler, *Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America*, in: *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), pp. 401-418 (reperibile all'indirizzo scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/hochstetler.pdf, consultato il 6 febbraio 2019); *Id.*(2011), *The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown*, in: *Journal of Politics in Latin America*, 3, 1, 125-141 (reperibile all'indirizzo journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/download/401/399, consultato il 6 febbraio 2019).

in quelle realtà, *juicio político*)².

Quest'ultimo, pur con i vari nomi impiegati per indicarlo³, si può definire sinteticamente come il meccanismo costituzionale che, attraverso un procedimento apposito, permette ad un organo di natura legislativa di porre in stato di accusa gli individui titolari di determinate cariche pubbliche (come il Capo dello Stato, ma a volte anche ministri, giudici etc.) che siano accusati di comportamenti illeciti o censurabili⁴. Se tale responsabilità sussiste, i soggetti in questione saranno rimossi dalle rispettive cariche mediante votazione, spesso a maggioranza qualificata, dello stesso organo parlamentare, oppure rinviati a giudizio di fronte ad un giudice ordinario o speciale⁵. L'*impeachment* costituisce, per varie ragioni, un istituto assai peculiare. Da una parte esso ha un'origine storica ben definita negli ordinamenti anglosassoni di *common law*, nascendo con certi caratteri in Inghilterra e trovando poi uno sviluppo teorico importante e la sua prima consacrazione costituzionale formale negli Stati Uniti. Dall'altra ha sempre ricevuto, negli ordinamenti che lo hanno fatto proprio, una considerazione ed una disciplina speciali, proprio perché, pur incontrandosi tipicamente nei sistemi presidenziali, rappresenta una deroga rispetto alla disciplina della separazione dei poteri che in quel modello conosce abitualmente un'applicazione piuttosto rigida.

2004

² Né si tratta di una tendenza confinata esclusivamente a quest'area geografica dato che, sempre negli stessi decenni, in diversi ordinamenti appartenenti a varie regioni del globo, dall'Africa sub-sahariana all'Europa dell'Est all'Asia Orientale, si sono registrati tentativi, ed anche alcuni casi riusciti, di rimozione presidenziale attraverso procedimenti di *impeachment* o strumenti assimilabili, previsti da varie costituzioni di Paesi che hanno attraversato la c.d. Terza Ondata di democratizzazione (dagli anni '70 in poi), molti dei quali hanno optato per adottare una forma di governo presidenziale o semipresidenziale. Sul tema si soffermano approfonditamente Young Hun Kim (2014) *Impeachment and presidential politics in new democracies*, *Democratization*, 21:3, 519-553, DOI: 10.1080/13510347.2012.751973 (reperibile all'indirizzo www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2012.751973, consultato il 6 febbraio 2019), che adotta una panoramica generale cercando possibili fattori istituzionali e politici comuni in grado di spiegare il ricorrere di situazioni simili in ordinamenti così distanti e diversificati, e Jody C. Baumgartner, Naoko Kada (edited by), *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Westport Conn. London, Praeger, 2003, che comparano alcuni casi di studio appositamente scelti, avvertendo di non trascurare mai di considerare peculiarità e specificità di ogni singolo ordinamento o situazione presa in esame se se ne vuole una piena comprensione.

³ Più avanti dedicheremo qualche attenzione anche al problema della nomenclatura dell'istituto, soprattutto alle implicazioni della traduzione di *impeachment* con *juicio político*, corrente in America Latina.

⁴ Sull'importanza della fase accusatoria del procedimento insiste C. L. Black, jr, *Impeachment: a handbook*, New Haven and London, Yale University Press, 1998 (1974), 5, il quale ricorda come "*Strictly speaking, 'impeachment' means 'accusation' or 'charge'*", impianto che sarebbe confermato dallo stesso testo della Costituzione degli Stati Uniti, il quale, attribuendo l'esclusivo potere di *impeachment* alla Camera dei Rappresentanti, conferma che esso coincide con "*the power to bring charges of the commission of one or more impeachable offenses*". Al contrario, il Senato svolge una funzione sostanzialmente giurisdizionale, quella di "*try all Impeachments*". Ne ripareremo trattando delle origini dell'istituto.

⁵ Sull'ambiguità inerente al concetto sofferma J. C. Baumgartner, *Introduction: Comparative Presidential Impeachment*, in Baumgartner, Kada (edited by), *op. cit.*, 1 s., che nota: "*Presidential impeachment is a subject that remains shrouded in misunderstanding. What exactly does impeachment mean?*", aggiungendo che per certi autori esso significa essenzialmente "*removal from office*".

Attraverso di esso si consente infatti all'organo legislativo (a volte col coinvolgimento del potere giudiziario, in altri casi autonomamente) di far valere una qualche forma di responsabilità del Presidente e di rimuoverlo dalla carica alla quale è stato eletto a suffragio universale diretto. Tutto questo va inserito nello schema classico del presidenzialismo configurato dall'archetipo statunitense, nel quale Parlamento e Presidente godono entrambi di una legittimazione popolare uguale e distinta, cosicché il primo non può essere sciolto anzitempo dal Capo dello Stato, mentre il secondo non può essere sfiduciato o rimosso dall'assemblea, essendogli garantita la durata in carica per un mandato dalla durata fissa⁶. In questo scenario, impostato allo scopo di “*maximize executive stability at the expense of checking the executive*”, non ci sono mezzi legali per rimuovere il capo dell'esecutivo se non appunto l'*impeachment*, che “*although unwieldy [...] is the ultimate check on the power*” nei confronti del Presidente e garantisce la tenuta democratica del sistema⁷, risultando in linea di principio invocabile solo in situazioni eccezionali, tali da porre in pericolo quest'ultima.

Tuttavia, un'osservazione più attenta del recepimento della nozione di *impeachment* in America Latina induce a sospettare che, come per molti altri concetti propri in origine dell'ordinamento statunitense o di altri, anch'essa possa essere stata oggetto, nel suo “trapianto”, di adattamenti più o meno rilevanti per inserirsi nelle nuove realtà, e che avrebbe così finito per trasformarsi in qualcosa di parzialmente diverso dall'originale, passibile di un utilizzo caratterizzato da un tasso maggiore di politicità. Ci proponiamo allora di verificare, analizzando un certo numero di casi e tenendo conto della letteratura in materia, se l'*impeachment*, per come previsto dalle costituzioni latinoamericane ed applicato nella prassi in quegli Stati, abbia o meno finito per tramutarsi in uno stratagemma per impiantare, volontariamente o meno, dinamiche parlamentari in ordinamenti dalla forma di governo nominalmente presidenziale. Alcuni episodi, recenti o meno, sembrerebbero infatti suggerire che esso potrebbe di fatto aver finito per svolgere in quei sistemi una funzione simile a quella di una mozione di sfiducia “anomala”, trasformandosi in un'arma nelle mani dell'assemblea legislativa per rimuovere un Presidente democraticamente legittimato per semplici divergenze di indirizzo politico. Un simile utilizzo contrasterebbe però con le finalità essenziali che nella visione classica vengono ricondotte alla forma di governo presidenziale.

Per questi motivi sarà necessario svolgere un'apposita indagine teorica e comparativa, non priva di riflessi storici, cominciando in primo luogo col riepilogare l'evoluzione del concetto di *impeachment* in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, al fine anche di richiamare alcuni dei principali dilemmi costituzionali relativi all'istituto, quali la sua natura giurisdizionale o meno, o la definizione degli illeciti sanzionabili, per poi introdurre il tema della circolazione della nozione negli

⁶ “*Fixed terms (along with separate selection of the executive and legislature) are at the very core of presidentialism, neatly distinguishing it from parliamentarism*”, scrive G. Helmke, *Presidential Crises in Contemporary Latin America*, May 2018, 2 (reperibile all'indirizzo www.gretchenhelmke.com/uploads/7/0/3/2/70329843/helmke_blm.pdf, consultato il 6 febbraio 2019).

⁷ Baumgartner, *op. cit.*, 3.

ordinamenti latinoamericani di *civil law* e degli inevitabili adeguamenti che essa vi ha conosciuto.

Terminata la premessa storica, esamineremo le disposizioni attuali di numerose costituzioni dell'America Centromeridionale che disciplinano, sotto diversi nomi e forme, il procedimento di *impeachment*, e tenteremo di compararle e classificarle in varie categorie a seconda delle procedure previste, dei soggetti coinvolti, delle fattispecie di responsabilità contemplate etc. Ovviamente, data l'impostazione prescelta, ci interesseremo solo dell'*impeachment* del Capo dello Stato, poiché si tratta del caso in cui il suo dispiegarsi produce le conseguenze più significative a livello di forma di governo. Non mancheranno richiami ad ulteriori forme di rimozione del titolare della carica presidenziale previste da alcuni testi, alle quali, come si esporrà poi, si è in certi Paesi fatto ricorso per perseguire sostanzialmente la stessa finalità ultima dell'*impeachment*.

Subito dopo riepilogheremo le circostanze che hanno condotto, in pochi decenni, da una situazione nella quale, pur essendo previsto in gran parte degli Stati latinoamericani, l'*impeachment* non aveva avuto applicazioni pratiche di rilievo, alla fase attuale, che ha visto invece moltiplicarsi tentativi e minacce (ed anche casi concreti) di rimozione, rendendoli ormai un elemento ricorrente delle dinamiche politico-istituzionali in più Paesi. Riferiremo le opinioni dei diversi studiosi, che, oltre ad avanzare possibili spiegazioni del fenomeno, a seconda degli orientamenti vi colgono un elemento di rischio potenziale per regimi democratici non ancora consolidati oppure, al contrario, un segno di maturità democratica e di allontanamento dalle prassi di rovesciamento violento dei governi.

Passeremo poi a esaminare i due casi che, più di tutti, esemplificano il nuovo *trend* latinoamericano, anche perché si tratta delle uniche occasioni nelle quali la procedura costituzionalmente prevista è stata seguita in modo completo fino all'estrema conseguenza, ma che nondimeno lasciano trasparire, ad uno sguardo attento, un certo grado di polarizzazione politica che ne ha con ogni probabilità influenzato l'esito. Parliamo degli *impeachment* svoltisi in Brasile ai danni dei Presidenti Collor e Rouseff (1992 e 2016) ed in Paraguay nei confronti di Fernando Lugo (2012), caso quest'ultimo particolarmente controverso. Ricostruiremo con attenzione il contesto politico ed istituzionale delle rispettive vicende, procedendo anche ad un sommario confronto fra di esse e considerando per ognuna le motivazioni e gli *standard* rispettati o meno.

Dopo di ciò dedicheremo qualche attenzione ad una serie di casi, per così dire, "minori", nei quali il procedimento di *impeachment* si è arrestato ad un certo stadio o non è stato impiegato in maniera "canonica", oppure è stato scartato a favore di vie alternative di rimozione, formalmente consentite dalla costituzione ma meno garantiste per il Capo dello Stato sottoposto ad accusa, dando luogo non di rado a vere e proprie forzature del dettato costituzionale.

Infine, sulla base dell'analisi precedente, si procederà a trarre le conclusioni, cercando di verificare se la nostra domanda di partenza fosse giustificata ed eventualmente di individuare le lezioni che si possono trarre dall'esperienza

pratica quanto alla possibile evoluzione futura delle forme di governo prevalenti in America Latina.

2. L'*impeachment*: una breve storia

2.1. La nascita in Gran Bretagna ed il successivo declino

Come già ricordato, l'istituto noto come *impeachment* vide la luce nei sistemi anglo-americani di *common law*, nei quali può vantare una lunga storia ed un grado di sviluppo e sofisticazione tale da renderlo un modello prestigioso, prontamente imitato anche al di fuori di quell'area giuridico-culturale. Non avendo ovviamente la pretesa di ripercorrere un'evoluzione così lunga e complessa nei dettagli⁸, ci limitiamo ad esporla per sommi capi, al fine di ricostruire i connotati principali dell'istituto ed il loro contenuto interpretativo, elementi utili ai fini dell'analisi principale.

Di *impeachment* si parlò per la prima volta in Inghilterra nel XIV secolo, quando, complice un mutamento degli equilibri di potere fra Parlamento e Corona, la Camera dei Comuni cominciò a rivendicare il potere di accusare i ministri del Re di condotte criminose, mentre la Camera dei *Lords* pretendeva di essere l'organo competente a giudicare su dette accuse, secondo uno schema simile a quello dell'ordinario processo penale di *common law*, articolato sul binomio *indictment-trial*⁹. L'attribuzione di una competenza giurisdizionale alle due Camere del Parlamento si basava, in tale ottica, sul carattere particolare sia degli accusati che delle accuse, identificate con abusi di potere di vario tipo che avrebbero giustificato lo svolgimento di un processo "politico", affidato per questo motivo alle due assemblee del Regno¹⁰, scavalcando gli organi della giustizia regia in via di mero fatto, e non sulla base di un'espressa previsione giuridica¹¹.

⁸ Per un quadro storico-concettuale completo, con riferimento sia all'ordinamento inglese che a quello degli Stati Uniti, si rinvia ad esempio a R. Berger, *Impeachment: the constitutional problems*, Cambridge, Harvard University Press, 1973; M. Oliviero, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001; G. Negri, *Impeachment*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970, 239-251; L. Carlassare, *Responsabilità penale dell'esecutivo e forma di governo: l'impeachment negli Stati Uniti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 441-538.

⁹ Pur seguendo in concreto, come osserva Oliviero, *op. cit.*, 4 ss., regole e procedure del tutto diverse da quelle dell'*indictment* comune.

¹⁰ Negri, *op. cit.*, 244, ricorda come in occasione di un *impeachment* nel 1387 la Camera dei *Lords* dichiarò la propria competenza a giudicare "ogni grande crimine, afferente alla persona del Re ed alla condizione del suo regno, commessa dai Pari o anche da altri". Oliviero, *op. cit.*, 8 ss., nota che le preesistenti funzioni giurisdizionali dei *Lords* come tribunale dei Pari e Corte Suprema del Regno furono "progressivamente fatte proprie dall'intero Parlamento e [furono] utilizzate in base ad un preciso disegno politico" per espandere le sue competenze, secondo un procedimento graduale e senza rotture, fondato sull'applicazione di precedenti non scritti.

¹¹ Salvo, come rileva Berger, *op. cit.*, 7 ss., il fragile appiglio giuridico rappresentato dal c.d. *Statute of Treasons* (1352), il quale, secondo gli apologeti dell'istituto, avrebbe conferito al Parlamento il potere di creare *ex novo* nuove fattispecie di tradimento, di fatto qualificando retroattivamente come tali certe condotte nell'esercizio di un potere giurisdizionale riferito al caso concreto.

Sin dal principio, l'*impeachment* si dimostrò un'arma formidabile nelle mani del Parlamento, e soprattutto della Camera dei Comuni, che accusando i funzionari della Corona poteva indirettamente censurare le iniziative del sovrano, formalmente irresponsabile¹², rimuovendo coloro che se ne assumevano la responsabilità politica e aumentando il proprio peso istituzionale¹³. Non è un caso che il suo uso abbia conosciuto fasi alterne nel corso della storia inglese, attenuandosi quando il potere regio nei confronti del Parlamento era più forte (es. il periodo Tudor), per poi farsi di nuovo frequente nel corso del Seicento, come forma di contrasto della politica assolutista degli Stuart. Né deve sorprendere che l'istituto, per quanto formalmente mai abrogato, sia ormai caduto in desuetudine in Gran Bretagna, venendo applicato in modo sempre più sporadico nel corso del Settecento e per l'ultima volta nel 1805. Un arco di tempo, questo, coincidente con la costruzione della forma di governo parlamentare nel senso moderno, il cui fondamento è rappresentato proprio dal legame di fiducia fra Parlamento ed Esecutivo e dalla conseguente possibilità di costringere alle dimissioni un governo o un ministro attraverso un voto di sfiducia, molto più agile del lungo e macchinoso procedimento di *impeachment* e privo dei connotati penalistici di quest'ultimo¹⁴.

L'*impeachment* inglese costituiva uno strumento per far valere la responsabilità *penale, e non politica* dell'accusato, adoperando forme *latu senso* processuali e terminando con la pronuncia, da parte della Camera alta, di una vera e propria sentenza che imponeva sanzioni penali, compresa la pena di morte, sia pur per motivazioni che abitualmente, anche se celate sotto la violazione di doveri ufficiali da parte del titolare di una carica pubblica, erano legate a contrasti squisitamente politici. Esso era, all'epoca, l'unica opzione per chiamare questi soggetti a rispondere delle proprie azioni, e si ritiene che proprio da qui sia cominciata l'evoluzione che ha condotto, come tappa finale, a delineare il moderno meccanismo della responsabilità politica proprio della forma di governo parlamentare¹⁵. La fiducia parlamentare rappresentava un espediente più adatto ad

¹² Sull'argomento si rinvia a G. Rizzo, *La responsabilità regia e le deposizioni dei re inglesi*, Milano, Giuffrè, 1939, che esplora l'evoluzione del concetto nel corso del tempo, sottolineando come solo con la progressiva realizzazione della forma di governo parlamentare britannica fra la fine del XVII secolo ed il principio del XIX si sia affermata definitivamente una dottrina costituzionale dell'irresponsabilità regia, laddove in passato le teorie in proposito erano più sfumate.

¹³ Secondo Berger, *op. cit.*, 31, l'analisi di vari casi seicenteschi è illuminante nell'esplicare "*Parliament's own view of its powers and [...] the manner in which these powers were employed to advance important political ends*".

¹⁴ Rizzo, *op. cit.*, 250 ss., fa notare che proprio in questo periodo si verificò la trasformazione della figura dei ministri inglesi da semplici consiglieri del Re (nominati in modo pienamente discrezionale dal sovrano, il quale procedeva a definirne i poteri secondo proprie scelte indipendenti e sempre revocabili) a membri di un *Cabinet* formalmente strutturato e politicamente omogeneo, capace di rispondere autonomamente e collettivamente del proprio indirizzo politico di fronte al Parlamento.

¹⁵ In questo senso Negri, *op. cit.*, 240, per il qual era necessario superare l'*impeachment*, istituto fisiologicamente rivolto a sanzionare un singolo, una volta affermatasi una nuova figura di responsabilità intrinsecamente collettiva.

un contesto nel quale il Parlamento esercitava apertamente un ruolo di indirizzo nei confronti del Governo, laddove l'*impeachment* era un relitto di un'altra epoca, nella quale la separazione di poteri fra Parlamento e Corona era maggiormente netta ed il primo, privo di ogni legame formale con i ministri del Re, doveva ricorrere a strumenti non politici per rimuoverli dalle rispettive posizioni. In secondo luogo, in conseguenza dell'approccio pragmatico e politicamente orientato seguito dal Parlamento nel suo utilizzo, l'*impeachment* si caratterizzava per la pressoché totale mancanza di tassatività delle fattispecie sanzionabili, che potevano comprendere qualsiasi tipo di abuso di potere o condotta contraria ai principi generali dell'ordinamento, ricondotti alla multiforme nozione di tradimento per preservare la *fictio* giuridica dell'irresponsabilità del sovrano, anche nei casi in cui le decisioni contestate erano politicamente imputabili a quest'ultimo¹⁶. In ogni caso, non vi erano dubbi sulla facoltà dei Comuni, affermatasi in via consuetudinaria, di individuare nuove fattispecie a seconda delle occasioni, anche al di là del dettato legislativo¹⁷. Queste osservazioni conclusive ci sono utili per meglio comprendere perché negli Stati Uniti, e negli altri ordinamenti che ad essi si sono ispirati, l'*impeachment* abbia assunto caratteri parzialmente differenti¹⁸.

2.2. La maturazione negli Stati Uniti. Caratteri e controversie: la natura del procedimento e dell'*impeachable offence*

Sebbene gli ordinamenti di vari dei futuri Stati dell'Unione prevedessero già in epoca coloniale forme di responsabilizzazione dei funzionari pubblici¹⁹, ed il modello britannico di *impeachment* fosse ben noto²⁰, fu il dibattito svoltosi durante

¹⁶ *Ibidem*, 242 s., mette bene in evidenza come sin dal principio il Parlamento inglese abbia rivendicato l'esclusiva competenza a fissare, con riferimento ai "processi politici", non solo i profili procedurali da seguire, ma anche quelli sostanziali, delineando in maniera flessibile e senza intromissioni altrui le fattispecie di responsabilità.

¹⁷ Per Berger, *op. cit.*, 52, l'esperienza inglese dimostra che il Parlamento non ritenesse un "*indictable offence*" il necessario presupposto dell'*impeachment*. Anche Oliviero, *op. cit.*, 27 ss, dopo nota come il concetto di *impeachable offences*, dal punto di vista storico "si è sempre caratterizzato per il suo ruolo strumentale volto a garantire una copertura legale alla lotta politica", subendo un'evoluzione man mano che il procedimento stesso cambiava.

¹⁸ Per una trattazione sistematica della disciplina e dell'applicazione di questo istituto nell'ordinamento americano, si rimanda in modo particolare a Black, *op. cit.*, ed a Carlassare, *op. cit.*

¹⁹ Sulla recezione nelle colonie della *parliamentary practice* inglese in tema di *impeachment*, evoluzione nel corso della quale cominciarono a manifestarsi alcuni dei caratteri specifici che l'istituto presenta tutt'oggi negli Stati Uniti, ossia la "maggiore attenzione rivolta [...] alla tutela dell'ufficio piuttosto che alla punizione dell'individuo", si veda Oliviero, *op. cit.*, 39 ss.

²⁰ Rizzo, *op. cit.*, 224 ss., osserva che, anche se la Costituzione del 1787 ambiva a rappresentare nelle sue linee teoriche una sorta di attuazione dei principi del diritto naturale, "in realtà, per quanto riguarda le concrete istituzioni, si ispirò alla tradizionale costituzione inglese", specificando che "In particolare, il Presidente degli Stati Uniti rappresentò, in un certo senso, una copia del Re inglese dell'epoca". L'autore spiega che, all'epoca della Convenzione di Filadelfia, il modello del *Cabinet government* non si era ancora del tutto affermato in Gran Bretagna, residuando uno spazio di poteri personali per il Re più o meno ampio, e come quindi, volendo prendere a modello tale figura, i Padri Fondatori si fossero preoccupati di prevedere appositi strumenti di controllo per evitare che il Presidente potesse esercitare poteri troppo

la Convenzione di Filadelfia del 1787 a sancirne l'introduzione a livello federale²¹. In quella sede si manifestarono diversi orientamenti sull'opportunità della scelta e sui connotati da attribuire all'istituto. Alcuni delegati, infatti, ritenevano che l'unico modo per tenere sotto controllo le tendenze autoritarie dell'Esecutivo fosse quello di conferire al Congresso il potere di mettere in stato d'accusa il Presidente e rimuoverlo anche sulla base di una semplice mala gestione del potere, senza risvolti criminosi. Secondo altri delegati, l'istituto, se configurato con un ambito d'applicazione eccessivamente ampio, avrebbe finito per rendere il Presidente politicamente dipendente dall'appoggio del Congresso²². Proprio per questo, secondo costoro, ci si doveva rifare all'*impeachment*, istituto che, dato il contesto istituzionale in cui era sorto, presupponeva un certo livello di interazione fra poteri dello Stato, senza però rinunciare ad una separazione piuttosto rigida dei medesimi. Alla fine fu raggiunta una soluzione compromissoria, che ebbe come risultato le disposizioni ancora vigenti della Costituzione degli Stati Uniti in materia di *impeachment* (art. I, sez. 2, 5° comma; art. I, sez. 3, 6°-7° comma; art. II, sez. 2, 1° comma, sez. 4, art. III, sez. 2, 3° comma), integrate quanto alla disciplina di dettaglio della procedura dalle norme regolamentari adottate dalle due Camere. Si offrirà di seguito un sintetico riassunto della disciplina in materia, concentrandosi su quattro profili: quello soggettivo; quello oggettivo; quello delle sanzioni; quello procedimentale.

In primo luogo, i soggetti passibili di *impeachment* indicati dalla Costituzione sono il Presidente, il Vicepresidente ed ogni altro funzionario civile degli Stati Uniti; la loro esplicita individuazione costituisce già una notevole differenza rispetto all'ordinamento inglese, assai indeterminato anche a questo proposito. Tuttavia, la nozione di "funzionari civili degli Stati Uniti" ha suscitato alcuni interrogativi dottrinari quanto alla sua estensione, poi risolti in via di prassi attraverso le diverse applicazioni dell'istituto nei casi concreti²³. Vi sono stati fatti rientrare, fra gli altri, i Segretari dell'Esecutivo federale e soprattutto i giudici federali, che ad oggi risultano la categoria più frequentemente coinvolta nei procedimenti di *impeachment* e l'unica ad aver subito effettivamente la rimozione dalla carica.

vasti senza doverne rispondere in prima persona, secondo la logica per la quale a nessun organo dello Stato deve essere affidato un potere assoluto e non bilanciato da altri.

²¹ Negli USA l'*impeachment* è contemplato anche dalle Costituzioni statali, sia pur con caratteri differenti da Stato a Stato (si veda ad es. quanto scrive Carlassare, *op. cit.*, 480, circa la disciplina dell'intervallo temporale entro cui è possibile avviare il procedimento).

²² Nel primo senso andava l'opinione di Mason, mentre del secondo orientamento si faceva esponente Madison, come ricorda Oliviero, *op. cit.*, 50, dopo aver comunque sottolineato (44 s.) come all'epoca della Convenzione i Padri Fondatori, memori delle lotte fra Parlamento e Corona nell'Inghilterra del '600 e dell'opposizione delle assemblee coloniali alle misure più tiranniche del dominio britannico, ma allo stesso tempo sensibili all'esigenza di costruire un sistema imperniato su un esecutivo autorevole e di evitare i rischi del predominio assembleare, perseguissero l'obiettivo di limitare il potere esecutivo garantendogli però al contempo sufficienti margini di indipendenza dal Congresso.

²³ Per esempio già nel 1797 (caso Blount) si esclusero da questo novero i membri del Congresso.

In secondo luogo, nel tentativo di evitare una formulazione troppo vaga che ponesse l'Esecutivo alla mercé del Congresso o, al contrario, un *numerous clausus* tassativo di ipotesi che potesse rivelarsi in futuro troppo restrittivo, il testo dell'art. II, sez. 4, prevede che i soggetti citati possano essere sottoposti ad *impeachment* soltanto laddove risultino colpevoli di “*treason, bribery, and other high crimes and misdemeanors*”. Mentre le prime due nozioni non pongono problemi significativi²⁴, e non hanno mai assunto un rilievo pratico, la terza è stata vista come una sorta di formula onnicomprensiva²⁵, che pur riprendendo una terminologia già consolidatasi nell'esperienza inglese²⁶ non chiarisce quali siano i suoi contenuti e neppure se essa debba essere letta come due figure distinte o come un'endiadi. La stessa prassi offre messaggi contrastanti, ed in numerosi casi è stata ampiamente piegata ad esigenze politiche, se non strettamente partigiane, condizionate dal contesto e dai soggetti coinvolti²⁷. Riassumendo, i precedenti sembrano confermare, pur fra molte incertezze ed incoerenze, che possano rilevare come *high crimes and misdemeanors* ai fini dell'*impeachment* non solo comportamenti perseguibili penalmente (*indictable crimes*), ma anche altre condotte comunque connesse con l'esercizio di un pubblico potere, nonché reati, e secondo alcuni anche illeciti non penali, posti in essere dal titolare di una carica fuori dall'esercizio delle proprie funzioni ma percepiti come particolarmente gravi dal punto di vista sociale²⁸. In definitiva, in mancanza di violazioni di specifiche disposizioni della legge penale, l'*impeachment* sarebbe giustificato anche dalla contravvenzione a norme di altro tipo, scritte o non scritte, giuridiche o morali, purché si possa comunque individuare uno *standard* di condotta che il titolare della carica non ha rispettato²⁹.

2011

In terzo luogo, per quanto riguarda la sanzione irrogabile, l'art. I, sez. 3, 6° comma Cost. specifica che essa può consistere esclusivamente nella rimozione dalla carica della persona accusata, oltre che nella sua futura interdizione dai pubblici uffici; questo non impedisce, tuttavia, che lo stesso soggetto sia passibile di essere incriminato, giudicato e punito secondo le norme della legge penale laddove la condotta *impeachable* costituisca anche un reato. La limitazione della sanzione a destituzione ed interdizione segna un netto distacco rispetto all'esperienza inglese; non solo si apporta maggiore chiarezza rispetto all'indeterminatezza di quel

²⁴ Anche perché l'art. III, sez. 3, contiene una definizione dettagliata di tradimento, come ricorda Black, *op. cit.*, 25.

²⁵ *Ibidem*, 27, parla di “*catchall phrase*” che “*must generate, and has generated, great difficulties of interpretation*”, dato che il suo ambito di applicazione è definito solo in parte.

²⁶ Dove essa aveva, sottolinea Berger, *op. cit.*, 86 s., un significato tecnico alquanto specifico, a dimostrazione del fatto che il costituente, richiamandola, intendeva comunque porre dei limiti al potere di *impeachment*.

²⁷ Ad esempio, *ibidem*, 122 ss., nota, pur dissentendo da tale prassi, come l'opinione prevalente tenda ad includere nell'insieme dei funzionari anche i giudici federali, altrimenti inamovibili, sostenendo che, a questi fini, il concetto di *impeachable offenses* potrebbe ricomprendere le violazioni del *good behavior*, prescritto dall'art. III, sez. 1 Cost. come requisito necessario per la permanenza in carica del giudice.

²⁸ Tale panoramica riassuntiva si rinviene in Oliviero, *op. cit.*, 122 ss.

²⁹ Questo è quanto suggerisce Carlassare, *op. cit.*, 490 s., rifacendosi alle posizioni, non perfettamente coincidenti sul punto, di Story e Corwin.

modello³⁰, ma si separa nettamente l'aspetto della responsabilità politica da quella penale, vietando sanzioni che incidono sulla libertà personale. La *ratio* dell'*impeachment* statunitense non è allora quella di far valere una responsabilità criminale che potrebbe anche non sussistere, da invocarsi ad ogni modo nelle sedi e con gli strumenti appositi (la stessa Costituzione- art. I, sez. 3, 6° comma citato-contempla la coesistenza di entrambi i procedimenti), bensì quella di tutelare una carica pubblica, e di riflesso l'intero corpo sociale, rimuovendo un soggetto che abusa dei propri poteri o che nuoce al prestigio o alla dignità della carica stessa, il che giustificherebbe l'attenzione anche per comportamenti penalmente irrilevanti³¹.

Venendo infine alla disciplina del procedimento in sé, il potere di darvi avvio spetta esclusivamente alla Camera dei Rappresentanti, la quale può procedere alla messa in stato d'accusa dei soggetti con una decisione a maggioranza semplice. Il voto del *plenum* della Camera è preceduto da una fase istruttoria, nell'ambito della quale ad una commissione ristretta (abituamente la Commissione Giustizia della Camera) è affidato il compito di verificare la sussistenza dei fatti posti alla base dell'accusa e, se questa è ritenuta sufficientemente fondata, di approvare un rapporto che si pronunci sulla loro procedibilità o meno. Dopo di ciò la parola passa all'aula, e, se quest'ultima decide anch'essa nel senso della procedibilità, la citata commissione procede a redigere una serie di capi di accusa (*articles of impeachment*), ognuno dei quali delinea una particolare condotta contestata al titolare della carica.

Al Senato³², riunito in una seduta speciale (presieduta, in caso di *impeachment* contro il Presidente, dal *Chief Justice* della Corte Suprema, in modo da evitare che il procedimento si svolga sotto la direzione del Vicepresidente, candidato naturale alla successione e quindi potenzialmente non imparziale), spetta il compito di pronunciarsi sull'accusa mossa al termine di un procedimento che vede confrontarsi una pubblica accusa, rappresentata da *managers* scelti dalla Camera fra i propri membri, e la difesa dell'accusato, secondo le linee generali di un processo penale³³. Ai fini della condanna dell'accusato sarà necessario che almeno i due terzi dei Senatori presenti votino a favore di almeno uno degli *articles* succitati. La maggioranza qualificata, naturalmente, fa sì che, conformemente ai *desiderata* del costituente, la rimozione degli accusati non risulti nella piena

³⁰ Oliviero, *op. cit.*, 89 s., ne desume che allo stesso modo, se lo ritiene opportuno, il Senato possa pronunciare anche una sanzione inferiore a quella massima prevista (ad es. un rimprovero).

³¹ Già alcuni Padri Fondatori, come ricorda Carlassare, *op. cit.*, 486 s., concepivano l'*impeachment* (specie se rivolto contro il Presidente) come congegno per liberarsi di una persona "*unfit*" o "*incapable*" di svolgere quell'incarico, a prescindere dagli eventuali reati commessi.

³² Tuttavia Black, *op. cit.*, 10, ricorda come "*Until a very late stage in the Constitutional Convention of 1787, all drafts of the Constitution provided for trial of impeachments by the Supreme Court*", un'origine che, a detta dell'autore, non avrebbe cessato anche in seguito di avere ripercussioni "*as to the nature of the function or, much more importantly, as to the proprieties of its exercise*".

³³ Anche se, ovviamente, le regole procedurali penali ordinarie non possono essere interamente trasposte in un contesto così particolare, e permangono dubbi riguardo ad alcuni aspetti, come il regime delle prove necessarie ed ammissibili ai fini della decisione e la pubblicità delle udienze, problematiche esplorate *ibidem*, 14 ss.

disponibilità del Senato. Mentre quindi la Camera può permettersi di avviare un procedimento a maggioranza semplice (eventualmente anche per ragioni di puro interesse politico), il Senato non può giungere ad una decisione che non sia ampiamente condivisa e quindi, si può supporre, fondata su dati di fatto³⁴, fungendo da garanzia degli altri organi nei confronti di possibili eccessi del potere legislativo. Al contrario dei profili prima esaminati, lo schema procedurale appena descritto sembra rispecchiare più da vicino il precedente inglese.

Resta ancora qualche parola da spendere sulla problematica della natura dell'*impeachment*, nonché sintetici accenni da effettuare all'uso che ne è stato fatto nei confronti della figura presidenziale.

Sotto il primo punto di vista, l'ambiguità continua ad essere grande e difficilmente risolvibile nel senso della natura puramente politica o giurisdizionale dell'istituto. Infatti, pur trattandosi di un procedimento che viene iniziato dalla Camera e si svolge davanti al *plenum* del Senato, organi politici per eccellenza, quest'ultimo deve seguire una procedura particolare, diversa da quella abituale, è tenuto a decidere a maggioranza qualificata, e, come si è visto, in certe occasioni viene ad essere presieduto dallo stesso capo della Corte Suprema³⁵. Considerati anche l'indeterminatezza delle fattispecie di responsabilità più frequentemente invocate, le peculiare modalità della decisione e l'insindacabilità di questa³⁶ e la natura puramente politica delle sanzioni, appaiono evidenti quantomeno delle significative interferenze fra profili, tali da rendere molto difficile, anche nel caso in cui si volesse seguire uno schema proceduralizzato e sostanzialmente

³⁴ Persino un caso come quello dell'*impeachment* contro il Presidente Johnson (1868), palesemente inquinato da considerazioni partigiane trasversali agli schieramenti, lo dimostra, dato che in quell'occasione proprio il mancato raggiungimento della maggioranza qualificata (per un solo voto) condusse all'assoluzione di Johnson. Una disamina accurata degli eventi si ha in Berger, *op. cit.*, cap. IX.

³⁵ *Ibidem*, 527 s., rievoca le differenti posizioni di accusa e difesa durante l'*impeachment* contro Johnson quanto al ruolo giudiziario o meno del Senato, incentrate, fra l'altro, sul significato da attribuire a termini propri del linguaggio penalistico impiegati dalla Costituzione in relazione all'*impeachment* (es. "*trial*", "*conviction*" etc.).

³⁶ Rimane aperto nell'ordinamento statunitense il dibattito sulla possibilità di una *judicial review* della decisione che pone fine al procedimento di *impeachment* ad opera della Corte Suprema o di un'altra corte federale. A favore di tale possibilità si pronuncia ad esempio Berger, *op. cit.*, 103 ss., che elenca varie ragioni di natura costituzionale che potrebbero giustificare un controllo giurisdizionale sulla decisione, quale la necessità che la qualificazione di una condotta come "*high crime and misdemeanor*" non sia rimessa all'assoluta discrezionalità di organi politici, garantendo il rispetto della Costituzione da parte di questi. Tuttavia la dottrina prevalente sembra respingere tale prospettiva: ad esempio Black, *op. cit.*, 53 ss., oltre a demolire metodicamente i potenziali appigli costituzionali della *judicial review*, afferma in modo dirimente che sarebbe politicamente inconcepibile per un Presidente destituito dal Senato pretendere di reinsediarsi nella carica a seguito di una sentenza della Corte Suprema: la Camera alta dovrebbe essere consapevole, quando decide, che la sua pronuncia non può essere precaria e contestabile, ma definitiva, e quindi da assumersi con la massima responsabilità. Anche Oliviero, *op. cit.*, 132 ss., nota come il silenzio della Costituzione in materia sembri evidenziare, assieme ad altri fattori, "un chiaro orientamento contrario ad ogni interferenza del potere giudiziario" e come i pochi ricorsi in materia siano stati respinti dalla Corte Suprema come non giustiziabili per carenza di giurisdizione. Tuttavia, come vedremo più avanti, il problema si è occasionalmente ripresentato in ordinamenti dell'America Latina.

giurisdizionale, una piena corrispondenza col modello del processo penale, e consentendo un certo margine di discrezionalità sia all'organo accusatore che a quello decisorio³⁷.

Ciononostante, le stesse vicende degli *impeachment* presidenziali verificatisi negli Stati Uniti dimostrano che, anche nei casi nei quali era più scoperta la motivazione politica del procedimento, i suoi promotori si sono dati cura di ammantarlo almeno in apparenza di motivazioni giuridiche. Facciamo riferimento ai procedimenti avviati contro Andrew Johnson nel 1868 e Bill Clinton nel 1999, conclusi entrambi con l'assoluzione del Presidente da parte del Senato, che non raggiunse la maggioranza di voti prescritta con riguardo alle accuse mosse (sia pur, nel primo caso, per un margine estremamente limitato). In entrambi i casi le imputazioni principali si basavano sull'accusa di aver violato previsioni di legge³⁸, anche se, dietro ai riferimenti formali alla normativa, era agevole cogliere l'intenzione di colpire un Presidente appartenente ad un orientamento politico opposto alla maggioranza congressuale del momento (la situazione abitualmente definita come *divided government*, piuttosto frequente nell'ordinamento statunitense) ed al quale si attribuiva più in generale la colpa eminentemente politica di aver in qualche modo nuociuto col proprio comportamento al prestigio della carica, giustificando così l'*impeachment*, anche in assenza di risvolti penalmente rilevanti, con la compromissione della dignità della presidenza³⁹. Per questi motivi l'utilizzo concreto dello strumento ha mostrato una tendenza alla strumentalizzazione politica che, oltre a portare a risultati assai scarsi sul piano pratico (nessun *impeachment* presidenziale si è infatti mai concluso con la condanna e la rimozione), ha fatto sorgere in più casi sospetti di parzialità dello stesso, e con ogni probabilità ha spinto i membri più consapevoli del Senato a votare in modo da evitare uno sconvolgimento istituzionale potenzialmente immenso, come la destituzione di un capo dell'esecutivo dotato comunque di una legittimazione democratica popolare.

Lievemente diverso, in quanto non giunse oltre la fase iniziale davanti alla Camera, ma comunque notevole appare il caso del tentato *impeachment* di Richard Nixon, in conseguenza del c.d. scandalo Watergate nel 1974. Esso risulta degno di nota sia perché fra le imputazioni comparivano, oltre a vere e proprie fattispecie di reato, anche comportamenti penalmente non rilevanti, che tuttavia implicavano

³⁷ Celebre è rimasta la frase dell'allora Rappresentante Gerald Ford, che nel 1970, nel proporre l'*impeachment* del Giudice della Corte Suprema Douglas, sostenne che costituiva un'*impeachable offense* qualsiasi condotta individuata come tale dalla Camera con il concorso del Senato, senza altre specificazioni. La frase è riportata da Berger, *op. cit.*, 53, che la contesta in quanto presupporrebbe un potere congressuale illimitato ed assoluto di individuazione delle fattispecie di responsabilità, poco coerente con l'impianto generale del costituzionalismo americano.

³⁸ Il Presidente Johnson era accusato di aver volutamente violato una legge (*Tenure of Office Act 1867*), approvata dal Congresso a lui ostile col preciso intento di limitare le prerogative presidenziali di revoca dei titolari di certe cariche a favore del Senato, mentre a Clinton si rinfacciava di aver giurato il falso di fronte ad un *grand jury* federale e di aver ostruito il corso della giustizia, coinvolgendo anche propri collaboratori negli illeciti.

³⁹ Particolarmente evidente nel caso Johnson che, come ricorda Black, *op.cit.*, 51, era accusato sostanzialmente di "*attempting to bring disgrace and ridicule on Congress-itself a ridiculous charge*".

una violazione dei doveri legati all'ufficio costituzionale di Presidente tale da porre in pericolo l'ordinario processo politico e governativo⁴⁰, confermando quanto detto circa l'estensione relativamente indeterminata dei comportamenti sanzionabili; sia perché confermò il principio per il quale le dimissioni dalla carica del soggetto accusato valgono ad arrestare il procedimento, impedendo l'accertamento definitivo delle sue responsabilità⁴¹. Quest'ultimo principio, pacifico nell'esperienza statunitense, lo è stato meno, come vedremo, in alcuni casi sudamericani.

In conclusione l'*impeachment* statunitense conserva una natura duplice e flessibile. Pur non essendo qualificabile come un procedimento puramente giurisdizionale e pur lasciando una certa libertà d'azione agli organi costituzionali incaricati della sua attivazione, allo stesso tempo si è dimostrato uno strumento adeguato per lo scopo prefisso⁴², ossia il "controllo dell'integrità costituzionale delle cariche pubbliche", senza sfociare, se non in modo limitato, in abusi a fini di contrasto politico del Presidente da parte del Congresso, secondo i timori di alcuni dei suoi ideatori⁴³. Con riguardo, a nostro avviso, un contributo potrebbe derivare dal fatto che il sistema ha predisposto un *corpus* relativamente sviluppato di garanzie procedurali in favore dell'accusato, oltre ad imporre, attraverso la previsione di un'articolata ed importante fase istruttoria, certi *standard* di concretezza dell'accusa, tali da porre un freno ai tentativi di rimozione più scopertamente politici e non fondati su condotte effettivamente illecite.

2015

2.3. La migrazione dell'impeachment negli ordinamenti latinoamericani: il juicio político e le sue varianti

Se dunque negli Stati Uniti l'*impeachment* ha fatto la sua parte per assicurare l'equilibrio fra poteri, garantendo al legislativo il potere di controllare l'azione dell'esecutivo solo entro limiti teoricamente ben definiti, quali sono stati i suoi effetti nelle altre realtà che lo hanno accolto? Questo perché l'*impeachment* ed altre forme di accusa analoghe nei confronti dei titolari di cariche pubbliche sono ormai divenuti una caratteristica ricorrente in molti ordinamenti odierni, sia in quelli di natura presidenziale che in quelli parlamentari⁴⁴; e, come si è anticipato, nell'area latinoamericana la recezione del modello è stata particolarmente pronta.

⁴⁰ Lo evidenzia Oliviero, *op. cit.*, 114 ss.

⁴¹ Per esempi precedenti a quello di Nixon si veda Carlassare, *op. cit.*, 481 s. Nel 1876, tuttavia, come ricorda Oliviero, *op. cit.*, 91, il Senato aveva rivendicato la potestà di valutare discrezionalmente come agire in caso di dimissioni dell'accusato, indicando una serie di ragioni passibili di giustificare comunque il proseguimento del procedimento.

⁴² Arrestando la sua analisi al caso Johnson, Negri, *op. cit.*, 251, individua la sua conseguenza indiretta nell'"incidenza che può dirsi soltanto negativa, ma tuttavia rilevantissima, dell'istituto dell'*impeachment*, o meglio della sua scarsa applicazione nel sistema statunitense".

⁴³ Queste le riflessioni di Oliviero, *op. cit.*, 160, che a sua volta prediceva, sulla scia del caso Clinton, che in future situazioni di tensioni istituzionale e *divided government* la tentazione di avvalersi del meccanismo come arma politica avrebbe potuto rafforzarsi.

⁴⁴ Una breve rassegna e classificazione dei meccanismi costituzionali di questo tipo nei vari Paesi, con riferimento agli organi competenti ed alle maggioranze parlamentari richieste per muovere l'accusa e giungere alla decisione, si rinviene in N. Kada, *Comparative Presidential*

Sin quasi dal periodo immediatamente successivo all'indipendenza, conseguita nei primi decenni del XIX secolo, gran parte delle costituzioni dell'America Centrale e Meridionale hanno previsto forme di responsabilizzazione, a metà fra l'ambito politico e quello penale, del Presidente della Repubblica e di altri funzionari pubblici⁴⁵. Il modello prescelto era, con ogni evidenza, quello offerto dall'*impeachment* statunitense, dato che quell'ordinamento aveva già fornito diversi elementi di ispirazione ai redattori delle nuove costituzioni, dal federalismo prescelto da vari Stati di nuova indipendenza alla forma di governo presidenziale di adozione pressoché generale. Esso andava però ovviamente ad inserirsi in un contesto molto diverso da quello originario.

Oltre al problema del possibile sostrato costituito da esperienze politico-istituzioni precedenti all'indipendenza, che secondo alcuni avrebbero lasciato il segno anche in seguito⁴⁶, si poneva la questione dell'adattamento di un concetto tipico del diritto pubblico di matrice anglosassone in ordinamenti che invece continuavano ad appartenere alla famiglia di *civil law*. Anche laddove l'impalcatura costituzionale adottata ricalcava più strettamente l'esempio nordamericano, fattori giuridici, politici, storici e culturali fecero sì che il trapianto non fosse privo di manifestazioni di rigetto, dando luogo sia a distorsioni chiaramente autoritarie dei concetti importati che a loro rielaborazioni *in loco*, a volte non prive di sviluppi originali⁴⁷.

Impeachment: Conclusions, in Baumgartner, Kada, *op. cit.*, 139 ss., anche se limitatamente all'istituto dell'*impeachment* del Capo dello Stato repubblicano. Sulla circolazione del modello originario in altri sistemi si sofferma Negri, *op. cit.*, 240 s., che individua tre modelli attualmente esistenti: 1) formulazione delle accuse contro il titolare della carica affidata al Parlamento, giudizio affidato al giudice supremo o costituzionale (es. Italia, Austria, Belgio, Paesi Bassi); 2) accusa di competenza parlamentare, giudizio rimesso ad un organo giudicante costituito *ad hoc* (es. Norvegia, Finlandia, Francia); 3) *impeachment* vero e proprio, distinguibile fra modello parlamentare inglese e modello presidenziale statunitense; quest'ultimo a sua volta ha esercitato una forte influenza su ordinamento federali extraeuropei, come Brasile e Argentina.

⁴⁵ A volte con una coerenza sorprendente nel tempo: si veda l'esempio peruviano esaminato da M. A. García Chávarri, *Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano*, in *Revista Jurídica Cajamarca*, ANO V - NÚMERO 14 - 2004 Lima, Perú, 6 ss. (reperibile all'indirizzo www.derechoycambiosocial.com/rjc/revista14/REVISTA.htm, consultato il 18 febbraio 2019), che mostra come, in una forma o nell'altra, un qualche tipo di procedimento di accusa sia sempre stato previsto dalle Costituzioni del Perù indipendente, nonostante il gran numero e la durata perlopiù effimera nel tempo di queste.

⁴⁶ Qualcuno, ad esempio, rintraccia un precedente del giudizio d'accusa presidenziale nell'istituto, risalente all'epoca coloniale spagnola, del *Juicio de Residencia*, mediante il quale i Viceré, al termine del loro mandato, venivano chiamati dalle autorità locali a rendere conto del loro operato. Ne parla F. J. Eguiguren Praeli, *Antejuicio y Juicio Político en el Perú*, in *Pensamiento Constitucional Año XIII N° 13*, 113 s. (reperibile all'indirizzo revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/1963, consultato il 18 febbraio 2019), rifacendosi a Valle-Riestra González Olaechea, Javier, 2004, *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 130 ss., il quale sottolinea comunque la scarsa efficacia pratica del giudizio citato.

⁴⁷ Così M. G. Losano, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 177, che nota come l'adozione del modello costituzionale statunitense fu inquinata dalla tendenza endemica al *caudillismo*, e come allo stesso tempo diversi giuristi sudamericani dell'800 (Bello, Vélez Sarsfield, Teixeira de Freitas) si segnalino

Uno degli aspetti a questo proposito più interessanti riguarda certamente la nuova denominazione che lo strumento ha ricevuto in America Latina, ossia “*juicio político*” (o sue variazioni)⁴⁸.

Nel tradurre infatti la parola *impeachment*, propria di un ordine concettuale assai differente da quello al quale erano abituati, i redattori delle costituzioni latinoamericane dovettero infatti sforzarsi di cercare un termine equivalente che esprimesse un significato analogo nel proprio linguaggio giuridico⁴⁹. Tale locuzione pare indicativa, forse ancor più rispetto all’originale nordamericano, del modo in cui l’istituto era destinato ad essere inteso nella nuova realtà, ossia come un procedimento di stampo sostanzialmente giurisdizionale; un giudizio appunto, ma avente spiccati connotati politici e condotto da un organo politico⁵⁰, la cui funzione principale, esplicitamente enunciata, era quella di far valere la responsabilità politica del soggetto titolare di un ufficio pubblico, chiamato a rispondere della propria condotta illecita nell’esercizio delle funzioni attraverso sanzioni politiche.

Sembra così delinearsi ancora una figura sfuggente, che, pur presentando una “*clara naturaleza política*” e pur perseguendo finalità “*de absoluta materia política*”⁵¹, allo stesso tempo partecipa di alcune formalità proprie del procedimento giurisdizionale, condivide con esso parte della terminologia ed è concepito come risposta ad infrazioni penalmente rilevanti, alle quali si può porre rimedio adeguato solo mediante la destituzione o l’interdizione dalla carica dell’accusato⁵².

per la pregevolezza dei loro contributi teorici, che rielaboravano in modo innovativo modelli europei e nordamericani. Come è stato autorevolmente sostenuto, sulle vicende costituzionali latinoamericane ha pesato anche l’influenza del pensiero e della prassi bolivariana, per le quali l’equilibrio istituzionale doveva essere sbilanciato a favore dell’esecutivo: cfr. G. Lombardi, *El pensamiento constitucional de Bolívar entre el constitucionalismo de la restauración y el constitucionalismo del progreso*, in *Simposio Italo-Colombiano. Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, 1983; cui, adde, G. Guidi, *I sistemi a preponderanza presidenziale*, Rimini, 2000, 43.

⁴⁸ Si veda ad esempio l’*antejuicio* peruviano, che tuttavia, come esporremo nell’analisi dedicata a quell’ordinamento, differisce dal modello “puro” del *juicio político* per alcuni caratteri.

⁴⁹ In particolare G. García Belaunde, *¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?* *Revista Jurídica del Perú*, 55 (2004), p. 81. Lima: Editorial Normas Legales, citato da O. Cairo Roldán, *El juicio político en la Constitución peruana*, in *Pensamiento Constitucional* N° 18, 2013, pp. 121-143 / ISSN 1027-6769, reperibile all’indirizzo revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/.../9359, consultato il 18 febbraio 2018, fa risalire l’origine del termine alle traduzioni dei commentari di Story alla Costituzione degli Stati Uniti operate in Argentina ed in Messico nella seconda metà dell’800.

⁵⁰ Ad esempio, con riguardo all’ordinamento argentino, D.-E. Balbuena Pérez, *El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo*, in UNED. *Revista de Derecho Político* N.º 87, mayo-agosto 2013, pags. 355-398, 367, osserva come ivi il *juicio político* “*No es un proceso penal ni judicial porque se sustancia ante un órgano político*”, anche se la dottrina ha ritenuto che il suo svolgimento implichi il necessario rispetto delle norme sul giusto processo.

⁵¹ García Chávarri, *op. cit.*, 2.

⁵² Eguiguren Praeli, *op. cit.*, 112: “*La finalidad del impeachment era lograr que el parlamento pueda disponer la destitución del alto funcionario y su inhabilitación para el desempeño de la función pública*”.

Tuttavia, oltre al nome, l'*impeachment* avrebbe conosciuto nel resto del continente americano mutamenti significativi, riguardanti il procedimento stesso e le ipotesi di responsabilità. Nella prossima sezione procederemo perciò a verificare come l'archetipo sia stata tradotta nella pratica, attraverso uno sguardo più attento ad alcuni fra i principali esempi costituzionali di *juicio político* ed alle loro caratteristiche, abbozzando anche tentativi di confronto e classificazione.

3. Le previsioni costituzionali in tema di *impeachment* presidenziale nelle diverse costituzioni latinoamericane

3.1. Tentativi di classificazione e comparazione: osservazioni terminologiche e profili di interesse

Meccanismi di rimozione istituzionalizzata del Capo dello Stato sono previsti, sostanzialmente, in tutte le costituzioni dell'area latinoamericana⁵³.

Anzitutto si osserva come queste ultime si inseriscano, in misura più o meno spiccata a seconda dei loro caratteri, nella famiglia degli ordinamenti presidenziali⁵⁴, e come ciò costituisca, secondo quanto detto poco sopra, una ragione significativa per l'introduzione di detti meccanismi. L'esempio prescelto è quello della Costituzione degli Stati Uniti non solo per via del prestigio della quale essa ha goduto per lungo tempo nei Paesi latinoamericani, ma anche perché, dal punto di vista eminentemente pratico, è stata la prima carta costituzionale delineare un sistema di governo presidenziale, modello del quale costituisce ancora l'esempio più noto e rilevante di organizzazione e bilanciamento dei poteri, attraverso il complesso sistema di pesi e contrappesi escogitato dai suoi redattori per assicurarne la stabilità e che comprende anche l'*impeachment*. Si può ipotizzare (anche se l'argomento richiederebbe di per sé un'indagine più approfondita) che il modello rappresentato dall'*impeachment* statunitense, nella sua importanza, sia suscettibile di rappresentare, almeno in parte, un modello *lato sensu* "prescrittivo" nei confronti dei suoi imitatori, per i quali rappresenterebbe un termine di

⁵³ Ovviamente non è nostra pretesa procedere ad una ricognizione completa delle previsioni vigenti in un numero così significativo di ordinamenti, quindi procederemo ad una selezione. Indicativamente, ci concentreremo maggiormente sulle costituzioni degli Stati sudamericani, poiché è da quell'area che provengono gli esempi sui quali ci soffermeremo con attenzione nella seconda parte dell'elaborato; tuttavia non mancheranno anche richiami alle carte centroamericane.

⁵⁴ Ossia, come li definisce Kim, *op. cit.*, 524, sistemi "*where the president is the head of government and is elected for a constitutionally stipulated term by popular vote.*" Alle varie tipologie di presidenzialismo riscontrabili in America Latina secondo la dottrina accenneremo nella sezione successiva, ma sin da ora vale la pena di ricordare, come autorità fondamentali in materia, il classico K. Loewenstein, *The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions*, in *The Journal of Politics*, Vol. 11, No. 3 (Aug., 1949), pp. 447-496, nonché, in una prospettiva più recente, le dettagliate classificazioni elaborate da J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del presidenzialismo latinoamericano*, DR © 2014. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, reperibile all'indirizzo archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/3.pdf, consultato il 10 aprile 2019, 3-57.

paragone difficilmente eludibile, almeno nel suo contenuto minimo essenziale. Quest'ultimo potrebbe essere identificato nella predisposizione di un procedimento speciale di accusa e rimozione presidenziale, di competenza prevalentemente o totalmente parlamentare, ispirato a criteri decisionali prevalentemente politici ma con la previsione di fattispecie di responsabilità presidenziale più o meno formalizzate.

Si tratta adesso di verificare sinteticamente quali adattamenti ed evoluzioni abbia subito questo modello primario nelle altre realtà; per fare ciò, procederemo a delineare i connotati più significati e ricorrenti dei vari testi costituzionali, confrontandoli fra loro e con l'esempio "madre" statunitense, senza ignorare che, almeno per alcuni ordinamenti, le differenze possono anche essere significative ed andare oltre il citato contenuto "minimo" della nozione⁵⁵.

Cominciando anzitutto con una nota terminologica, si osserva come in varie delle costituzioni prese in esame ricorra il termine *juicio político*: l'espressione compare nelle carte di Ecuador (art. 129, accanto all'equivalente "*enjuiciamiento político*"), Honduras (art. 205 e 234), Messico (artt. 74, 76, 109, 110), Paraguay (art. 225), Uruguay (art. 102). Nella maggior parte delle costituzioni latinoamericane si menzionano invece più genericamente i concetti di "accusa" e "giudizio" del Capo dello Stato (si vedano ad esempio la Costituzione argentina, artt. 53 e 59, o quella cilena, artt. 52-53), da interpretarsi ad ogni modo come sinonimi di *impeachment*, specie quando si tratti di procedimenti di ambito esclusivamente o prevalentemente parlamentare. In alcuni di questi casi, tuttavia, il riferimento è da intendersi nel senso di un processo penale vero e proprio, come vedremo a breve. In modo peculiare, infine, la Costituzione brasiliana sposta l'accento non sul processo ma sul suo oggetto, definendo le condotte passibili di dare luogo alla messa in stato di accusa come *crimes de responsabilidade* (artt. 51, 85, 86), nozione che si configura come l'equivalente portoghese dell'inglese *impeachable crimes*.

Venendo agli aspetti più propriamente istituzionali, si cercherà invece di ricostruire le principali tipologie di *juicio/impeachment* e le loro differenze seguendo un approccio schematico. In altri parole, si procederà ad esaminare globalmente (con riferimenti più precisi a qualche esempio specifico) quattro aspetti della disciplina che ricorrono in ogni ordinamento, gli stessi trattati a proposito degli Stati Uniti, ossia i soggetti che possono essere sottoposti al procedimento di accusa e rimozione, le condotte suscettibili di dare luogo al procedimento, le sanzioni irrogabili attraverso quest'ultimo e la disciplina del procedimento stesso, con la previsione di vari modelli, la suddivisione in fasi successive, l'intervento di organi diversi e le maggioranze richieste.

3.1.a) I soggetti del procedimento: il Capo dello Stato

Partendo dal primo dei citati aspetti, quello soggettivo, si ricorda che questo elaborato intende concentrarsi sulla figura del Presidente della Repubblica, per cui

⁵⁵ Per i testi delle costituzioni faremo riferimento alle versioni ufficiali in lingua originale reperibili nei siti internet delle varie istituzioni. Per traduzioni aggiornate in inglese si rimanda dal sito www.constituteproject.org/.

non vale la pena di soffermarsi in dettaglio anche su altri soggetti. Basti qui ricordare, da una parte, che nelle realtà considerate il Capo dello Stato è sempre passibile di forme di rimozione procedimentalizzate sulla base di una sua “responsabilità” (da specificare), dall’altra che sovente il procedimento di *impeachment* si estende anche ai titolari di altre cariche pubbliche, come i ministri o i componenti dell’organo giurisdizionale supremo⁵⁶.

3.1.b) L’oggetto del procedimento: le condotte suscettibili di impeachment. Fattispecie tipizzate vs clausole generali. Il carattere più o meno politico della responsabilità e le sue implicazioni per la forma di governo

Passando ad esaminare il secondo profilo, definibile come oggettivo, si possono riscontrare scelte di diverso tipo, più o meno avvicinabili all’archetipo statunitense.

Alcune costituzioni latinoamericane spiccano per la relativa precisione con la quale tentano di delineare le tipologie di condotte sanzionabili, prevedendo vere e proprie liste di fattispecie che hanno però carattere perlopiù esemplificativo e contengono a volte espresse clausole di chiusura che rinviano ad ulteriori comportamenti non espressamente menzionati, consentendo quindi di reagire anche a violazioni non tipizzate e difficilmente prevedibili, data la grande varietà di forme che queste possono assumere in concreto e la necessità di farvi fronte in maniera flessibile⁵⁷. Più in generale, tuttavia, sembra prevalere il ricorso a formule ed a clausole generali, che si limitano ad indicare, sull’esempio degli *high crimes and misdemeanors* americani, modelli assai vaghi di condotta, contenitori vuoti e sufficientemente elastici da potervi far rientrare un gran numero di azioni e comportamenti senza bisogno di specificarli preventivamente, purché siano riconducibili a quella nozione generale.

Osservando varie costituzioni, alcune figure sono ricorrenti: la violazione della carta fondamentale stessa o della legge⁵⁸, l’abuso dei poteri presidenziali costituzionalmente garantiti⁵⁹, l’attentato all’indipendenza, alla sovranità nazionale e a nozioni analoghe⁶⁰, la violazione di diritti fondamentali od altri

⁵⁶ Si vedano, per fare solo un paio di esempi, le lunghe liste di figure istituzionali suscettibili di giudizio ai sensi delle Costituzioni di Paraguay (art. 225, 1° comma) e Venezuela (art. 266, nn. 2-3).

⁵⁷ Ne sono esempi le Costituzioni di Brasile (art. 85, dove dapprima si menziona la categoria generale degli “*atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal*”, ulteriormente specificata dalle sette voci successive), Costa Rica (art. 149, con riferimento alla responsabilità congiunta del Presidente e di un ministro), Ecuador (artt. 129-130), Panama (art. 191, che utilizza una formula espressamente restrittiva della responsabilità alle fattispecie menzionate, sia pur alquanto ampie), Perù (art. 117, sempre in tono notevolmente restrittivo).

⁵⁸ Di “*violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales*” parla l’art. 110, 2° comma della Costituzione messicana. La Costituzione uruguayana la menziona assieme a “*otros delitos graves*” (art. 93), lasciando intendere che debba trattarsi di violazioni di una certa gravità per ricadere nel campo della fattispecie.

⁵⁹ Cost. Ecuador, art. 130, n. 1; Cost. Panama, art. 191, n. 1.

⁶⁰ Cost. Brasile, art. 85, I (“*a existência da União*”); Cost. Costa Rica, art. 149, n. 1 (“*la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República*”); Cost. Perù, art. 117 (“*traición a la patria*”).

principi giuridici di base dell'ordinamento⁶¹, nonché altri tipi di comportamenti che minacciano l'equilibrio istituzionale o la separazione dei poteri, come il turbamento del regolare processo elettorale⁶², l'illegittimo scioglimento del Parlamento⁶³ etc.

In molti casi si fa genericamente riferimento alla commissione di reati nell'esercizio delle proprie funzioni⁶⁴ (laddove, quanto ai reati comuni, il rinvio implicito è alle fattispecie penali ordinarie, come del resto fa la stessa Costituzione degli USA nel menzionare le figure di *treason* e *bribery*⁶⁵), in altri, più rari, si contempla la nozione di cattivo esercizio delle funzioni presidenziali⁶⁶. La differenza fra una previsione e l'altra può sembrare lieve, ma in realtà si tratta di scelte che rivelano concezioni ben diverse del concetto di responsabilità presidenziale e della natura e funzione del *juicio político*, come si è cercato di illustrare in precedenza con riguardo al dibattito statunitense sulla caratterizzazione dell'*impeachment*.

Difatti, se si afferma che il Presidente può essere posto sotto accusa e rimosso per aver commesso un reato nell'esercizio della propria carica si pongono comunque dei limiti a tale possibilità, nel senso che occorre dimostrare che egli ha posto in essere un comportamento riconducibile in modo più o meno preciso ad una certa fattispecie penale che, per quanto flessibile non può essere allargata in modo indefinito per accogliere qualsiasi comportamento. In altre parole, il procedimento non può essere attivato a piacimento, ma solo in presenza di un presupposto relativamente determinato. Ciò significa che, per procedere legittimamente, l'assemblea parlamentare o l'organo comunque incaricato di muovere l'accusa e decidere non può agire per motivi esplicitamente politici, senza asserire la violazione di un parametro normativo più o meno determinato, e che il ragionamento che conduce alla decisione dovrà basarsi su argomentazioni

⁶¹ In Brasile si garantisce una particolare tutela all'esercizio dei diritti politici, individuali e sociali, al buon funzionamento dell'amministrazione ed all'esecuzione di leggi e sentenze (art. 85, III, V, VII, Cost.).

⁶² Così a Panama il Presidente può essere accusato "*Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral; por impedir la reunión de la Asamblea Nacional; por obstaculizar el ejercicio de las funciones de esta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución*" (art. 191, n. 2 Cost.); simili previsioni si rinvengono anche in Perù (art. 117 Cost.) e Costa Rica (art. 149 Cost.).

⁶³ Ad esempio in Perù, dove al Capo dello Stato è consentito di procedere allo scioglimento solo nei casi e con i limiti di cui all'art. 134 (art. 117 Cost.), incorrendo altrimenti in una responsabilità giuridicamente e politicamente rilevante.

⁶⁴ Si vedano, fra i tanti, i casi di Argentina (art. 53 Cost., dove si distingue fra questi ed i delitti comuni) e Bolivia (art. 184, n. 4 Cost.).

⁶⁵ Interessante il caso della Costituzione ecuadoregna, che all'art. 129 elenca specifiche fattispecie di reato imputabili al Capo dello Stato, fra le quali spiccano, oltre ai delitti contro la sicurezza statale ed a quelli di tipo corruttivo, "*delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia*", pratiche assai frequenti nell'America Latina del recente passato che si vogliono esplicitamente sanzionare con la perdita della carica da parte di chi le commette.

⁶⁶ Si vedano ad esempio, le carte di Argentina (art. 53, "*por mal desempeño [...] de sus funciones*"), Honduras (art. 234, "*manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño del cargo*") e Paraguay (art. 225, 1° comma, "*mal desempeño de sus funciones [...]*").

giuridiche e non di opportunità politica. Al contrario, il richiamo a nozioni come quelle di cattivo esercizio del potere, incompetenza, negligenza etc.⁶⁷ conferisce, in linea di principio, maggiore discrezionalità all'accusatore ed al giudice, specie se si tratta di organi squisitamente politici, poiché rappresentano concetti molto più flessibili e passibili di un'interpretazione soggettiva, politica appunto. In base a che cosa la maggioranza del momento può giudicare se la politica di un Presidente è condivisibile o meno, se non alle proprie opinioni e convinzioni politiche?

Si tratta, a ben vedere, dello stesso dilemma che aveva attanagliato la Convenzione Costituzionale statunitense nel 1787, come riferito nella sezione precedente. Già in quella sede ci si rendeva conto che ampliare a dismisura il novero delle fattispecie *impeachable* rischiava di avere l'effetto indesiderato di legare la permanenza in carica del Presidente a decisioni discutibili, e persino arbitrarie, del Congresso, abilitato a decidere di volta in volta, potenzialmente senza alcun controllo, se sussistessero i presupposti per l'*impeachment* e capace quindi di imporre la propria volontà al capo dell'esecutivo, rendendolo di fatto responsabile nei propri confronti. Il rischio, già così chiaro all'epoca, era quello di uno stravolgimento surrettizio dei canoni del presidenzialismo, e la maggioranza delle costituzioni latinoamericane sembrano averlo in linea di principio colto.

Tutte le carte in questione tendono, almeno in teoria, ad assicurare la separazione fra poteri, eliminando o limitando fortemente meccanismi *latu senso* parlamentari come la mozione di sfiducia o lo scioglimento anticipato e proclamando apertamente che il Presidente non è responsabile per gli atti collegati alle sue funzioni, salve le eccezioni tassativamente previste, e che non può essere giudicato per decisioni che rientrano nell'ambito della sua discrezionalità politica⁶⁸. Non mancano, tuttavia, anche esempi opposti⁶⁹, che potrebbero configurare spazi in linea di principio ampi di responsabilità politica da far valere attraverso l'apposito giudizio.

3.1.c) *Le sanzioni irrogabili: sanzioni politiche e (eventualmente) penali*

Il terzo profilo di nostro interesse, significativo quanto alle sue implicazioni per la natura e l'utilizzo del *juicio*, è la questione delle sanzioni applicabili, che divergono a seconda del tipo di procedimento prescelto.

Quando la fase parlamentare è semplicemente un preludio al processo penale (come si illustrerà a breve, questo è il caso di alcuni ordinamenti), si applicano le pene previste dalla legge per le fattispecie oggetto dell'accusa. Quando invece siamo di fronte ad esempi di *juicio político* "puro" la sanzione è solitamente una sola, quella della rimozione dalla carica del titolare "condannato", accompagnata, in

⁶⁷ Ma si vedano anche le menzioni di concetti come quelli di compromissione grave dell'onore nazionale (Cost. Cile, art. 52, n. 2, lett. a) o di "*indignidad por mala conducta*" (Cost. Colombia, art. 175, n. 2), tutt'altro che facili da definire in modo oggettivo.

⁶⁸ Ad esempio, la Costituzione messicana specifica (art. 109, I) che "*No procede el juicio político por la mera expresión de ideas*"; la Costituzione panamense (art. 163, n. 10) vieta all'Assemblea Nazionale di votare mozioni di approvazione o censura degli atti presidenziali.

⁶⁹ Es. Cost. Colombia, art. 198 ("*El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes*"), o Costa Rica, art. 148.

alcuni sistemi che si ispirano particolarmente al modello statunitense, da sanzioni accessorie come l'interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici o la perdita dei diritti politici⁷⁰. Come si è visto, la Costituzione degli USA precisa espressamente che la sottoposizione ad *impeachment* di un funzionario pubblico non impedisce che lo stesso sia anche incriminato penalmente se i fatti contestatigli assumono una rilevanza penale, e questa previsione è stata fatta propria anche da alcune costituzioni dell'America Latina, che si premurano di separare i due ambiti ed assicurare che i due procedimenti, quello parlamentare e quello giurisdizionale, abbiano vita autonoma⁷¹.

Si conferma che la funzione primaria dell'*impeachment/juicio político* è quella di reagire ad abusi che non necessariamente hanno la natura di reati, per i quali il rimedio migliore è l'allontanamento dalla carica dell'individuo che ha esercitato i propri poteri in modo distorto ed il successivo divieto di ricoprire nuove cariche od uffici, mentre i rimedi penali sono applicabili solo se ricorrono i profili tassativi di una certa fattispecie ed in ogni caso risultano meno spediti ed efficaci, richiedendo maggiori garanzie dato il diverso bene giuridico che viene in gioco (la libertà personale *vs* la titolarità di una carica politica). In definitiva, la rimozione del Presidente rappresenta un sanzione strettamente politica, anche se il procedimento mediante il quale viene irrogata assume forme paragiurisdizionali al fine di controllarne l'uso⁷². Il collegamento della sanzione all'azione politica dell'accusato è evidenziato anche dal fatto che diversi testi si preoccupano di imporre dei termini per l'esercizio dell'accusa, individuandoli nella durata del mandato del titolare e, al più, nel periodo immediatamente successivo alla cessazione dalla carica, ma sempre entro limiti relativamente stringenti⁷³, nonché, in pochi ma significativi casi⁷⁴, dalla previsione della sospensione dalla carica del funzionario messo sotto accusa, al fine evidente di impedirgli di fare un uso indebito a proprio vantaggio delle attribuzioni costituzionali finché il procedimento è in corso⁷⁵.

⁷⁰ Art. 60 Cost. Argentina (la cui formulazione ricorda strettamente l'art. I, sez. 3, 6° comma della Cost. USA); art. 52, paragrafo unico Cost. Brasile (interdizione per otto anni dall'esercizio di funzioni pubbliche); Cost. Cile, art. 53, n. 1 (interdizione quinquennale da cariche pubbliche elettive o meno); Cost. Colombia, art. 175, n. 2 ("*privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos*").

⁷¹ Art. 60 Cost. Argentina (come *supra*); art. 80 Cost. Rep. Dominicana.

⁷² In certe realtà si cerca di prevedere alcune garanzie a favore dell'accusato modellate su quelle proprie dell'imputato, come la pubblicità del giudizio (Cost. Bolivia, art. 184, n. 4), la previa audizione dell'interessato (Cost. Messico, art. 110, 4°-5° comma), l'assistenza di un legale (Cost. Perù, art. 100, 2° comma). In Argentina, al pari che negli Stati Uniti, il Presidente della Corte Suprema è chiamato a presiedere il Senato in caso di giudizio a carico del Presidente per garantire maggior imparzialità ed equilibrio del procedimento (art. 59 Cost.).

⁷³ Fino a sei mesi dopo la scadenza del mandato in Cile (art. 52, n. 2, lett. aCost.) ed Uruguay (art. 172, 1° comma Cost.); quattro anni in Costa Rica (art. 150 Cost.); cinque anni in Perù (art. 99 Cost.).

⁷⁴ Brasile, art. 86, parr. 1 s. Cost. (ma solo per 180 giorni); Colombia, art. 175, n. 1 Cost.; Costa Rica, art. 121, n. 10 Cost.; Rep. Dominicana, art. 83 Cost.; Perù, art. 100, 1° comma Cost. (a discrezione del Congresso); Uruguay, art. 172, 2° comma Cost..

⁷⁵ Peraltro, già negli Stati Uniti si era posto il problema della sospensione o meno del Presidente *impeached*: come osserva Oliviero, *op. cit.*, 82, nota 55, lo stesso Madison si opponeva

3.1.d) *Il procedimento: impeachment parlamentare vs impeachment giurisdizionale e le rispettive varianti e differenze. I titolari dell'iniziativa e le maggioranze richieste*

Infine, occorre considerare il procedimento stesso, il profilo forse più complesso dell'analisi per le sue molteplici sfaccettature.

In primo luogo, una distinzione fondamentale è quella che attiene ai soggetti competenti ad attivare e condurre a termine il procedimento. La letteratura in materia individua due forme principali: quella dell'*impeachment* "parlamentare" e quella dell'*impeachment* "giudiziale", alle quali si possono aggiungere ulteriori varianti⁷⁶.

La prima segue più strettamente il modello nordamericano, che attribuisce un ruolo esclusivo alle assemblee parlamentari, senza coinvolgere altri organi ed istituzioni, ed appare essere non a caso quella prevalente in America Latina: le costituzioni di Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay sono forse quelle maggiormente degne di nota in questa prima categoria. All'interno di questa classe variegata e numerosa si riscontrano ulteriori suddivisioni, fra le quali risalta in particolare quella fra sistemi bicamerali ed unicamerali.

Nel primo caso (es. Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Messico, Paraguay, Uruguay⁷⁷) le somiglianze con il prototipo statunitense sono particolarmente spiccate, perché tipicamente si riscontra una suddivisione di funzioni fra la camera bassa, deputata a formulare ed approvare i capi di accusa sui quali verterà il procedimento (come la Camera dei Rappresentanti nordamericana), e la camera alta, la quale, sulla scia del Senato degli Stati Uniti, funge da corpo giudicante⁷⁸.

La seconda situazione si rinviene, naturalmente, in Paesi la cui architettura costituzionale prevede l'esistenza di un'unica assemblea parlamentare: fra gli esempi principali si annoverano Honduras, Panama, Perù⁷⁹. In questi casi le funzioni succitate sono organizzate secondo uno schema diverso da quello bicamerale classico: cosicché, ad esempio, in Perù l'accusa rientra nelle competenze della Commissione Permanente⁸⁰, mentre il *plenum* del Congresso della Repubblica è chiamato a giudicare, senza la partecipazione della Commissione stessa (artt. 99-

a tale prospettiva, ritenendola pericolosa dal punto di vista dell'equilibrio istituzionale ed in contrasto con la presunzione di non colpevolezza.

⁷⁶ A fini classificatori teniamo conto soprattutto della sistematizzazione operata da Kada, *Comparative Presidential Impeachment: Conclusions*, cit., 142, che distingue fra "*legislature-dominant systems*", "*mixed systems*" (che vedono la partecipazione al procedimento di "*a judicial body as well as the legislature*") ed un terzo insieme comprendente i sistemi dove "*mechanisms of direct democracy (plebiscite, referendum) and other means are used*".

⁷⁷ Cost. Argentina, artt. 53, 59; Cost. Brasile, artt. 52-53; Cost. Cile, artt. 52-53; Cost. Colombia, artt. 174 e 178, 3° comma; Cost. Messico, artt. 74, V, 76, VII; Cost. Paraguay, art. 225; Cost. Uruguay, artt. 93 e 102.

⁷⁸ La Costituzione messicana vigente all'art. 110, 5° comma specifica che la Camera dei Senatori, al momento della decisione sulle accuse, si trasforma in "*Jurado de sentencia*", rimarcando il ruolo paragiurisdizionale che le viene attribuito in questo frangente. Una formula analoga si riscontra all'art. 53, n. 1 della Costituzione cilena.

⁷⁹ Cost. Honduras, artt. 205, 234; Cost. Panama, art. 160; Perù, art. 99-100.

⁸⁰ Organismo ristretto istituito in seno al Congresso e disciplinato dall'art. 101 della Costituzione peruviana, che gli conferisce varie attribuzioni.

100). Nella Costituzione honduregna (art. 234), invece, si parla di una Commissione Speciale incaricata di presentare i risultati delle proprie indagini al Congresso Nazionale (svolgendo così un ruolo simile alla commissione istruttoria nell'esperienza statunitense), che deciderà se procedere all'*impeachment* ed alla rimozione⁸¹. Particolare il caso dell'Ecuador, dove il potere di *impeachment* e di rimozione spetta all'Assemblea Nazionale (art. 129, 1° comma Cost. 2008), ma perché essa possa procedere occorre prima una decisione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale (2° comma), che viene così ad esercitare una forma di controllo sulle azioni dell'organo legislativo.

Si prefigura una forma di collaborazione fra poteri che rimanda alla successiva categoria di procedure, quelle che, come accennato, implicano la partecipazione del potere giudiziario accanto a quello legislativo. Di quest'ultima sono esempi, fra i tanti, i procedimenti di *impeachment* disciplinati dalle carte costituzionali di Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela⁸². Anche nell'ambito di questa categoria si riscontrano varianti a seconda dell'ordinamento.

In diversi casi ad una prima fase di competenza parlamentare che termina con la decisione di porre in stato di accusa il Capo dello Stato⁸³ segue un successivo stadio consistente nel giudizio vero e proprio, il quale si svolge davanti al giudice supremo. La scansione binaria è simile a quella che si ha in procedimenti esclusivamente parlamentari, ma la seconda fase vede mutare l'istituzione protagonista. L'affidamento di un compito del genere al vertice del sistema giudiziario dell'ordinamento rinvia a considerazioni già fatte sulla natura dell'*impeachment/juicio político* come strumento inevitabilmente partecipe di caratteri sia politici che giurisdizionali⁸⁴, e per quanto, ovviamente, non si possa parlare di una totale giurisdizionalizzazione del procedimento (che continua a vedere una significativa partecipazione del Parlamento, al quale spetta la valutazione dei fatti e la decisione fondamentale sulla messa in stato di accusa),

⁸¹ Peraltro, la disciplina honduregna del *juicio político* ha conosciuto vicende altalenanti. Il testo originario del 1982 prevedeva un potere di accusa del Congresso Nazionale davanti alla Corte Suprema, ma questa ambigua procedura fu eliminata da un emendamento del 2003, lasciando una situazione di incertezza dei rapporti fra poteri dello Stato che favorì la rimozione del Presidente Zelaya da parte della Corte e del Congresso mediante un procedimento *extra ordinem* durante la crisi costituzionale del 2009 (per maggiori informazioni si veda N. C. Gutiérrez, *Honduras: Constitutional Law Issues*, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, August 2009, reperibile all'indirizzo www.loc.gov/law/help/honduras/honduras-constitutional-law.pdf, consultato il 25 febbraio 2019). Al fine di apportare maggiore chiarezza, il Congresso Nazionale approvò nel 2013 un emendamento costituzionale (*decreto No. 8-2013*, all'indirizzo www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras), che introduceva il procedimento così come attualmente vigente.

⁸² Cost. Bolivia, artt. 161, n. 7, e 184, n. 4; Cost. Costa Rica, art. 121, n. 9; Nicaragua, art. 130, 5°-6° comma; Venezuela, art. 266.

⁸³ Naturalmente con differenze a seconda del carattere unicamerale o meno del Parlamento: così ad esempio in Bolivia le due Camere si riuniscono in seduta comune per autorizzare il processo del Presidente della Repubblica (art. 161, n.7), mentre in Costa Rica e Nicaragua la competenza è dell'unica assemblea.

⁸⁴ Vedi *retro* la nota 32, sul progetto della Convenzione di Filadelfia di rendere la Corte Suprema giudice dell'*impeachment*.

dovrebbe rappresentare, grazie alle particolari competenze ed attitudini delle corti, una garanzia contro scelte arbitrarie od ingiustificate del potere politico⁸⁵, assicurando un elemento di stabilizzazione delle dinamiche istituzionali. Ovviamente, ciò presuppone che la Corte in questione sia un organo autorevole ed indipendente, capace di svolgere con competenza la funzione assegnatagli senza mostrarsi arrendevole nei confronti del potere politico, pena la neutralizzazione effettiva dello strumento⁸⁶.

Merita poi di essere accennata con qualche dettaglio la soluzione prescelta dalla Costituzione venezuelana del 1999, che attribuisce un peso assai rilevante alle decisioni del Tribunale Supremo di Giustizia. Fra le sue attribuzioni rientra (art. 226, n. 2) quella di “*Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o quien haga sus veces, y en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva*”. Se ne evince un ruolo del giudice supremo che non si limita all’aspetto puramente processuale della vicenda, ma assume tratti istruttori, comprendendo anche la valutazione precedente dell’esistenza o meno di un fondamento che giustifichi l’avvio del procedimento, e quindi implica una decisione cruciale per la stessa esistenza del giudizio, anche se deve essere accompagnata da un’autorizzazione parlamentare.

In alcuni casi, peraltro (ed a volte simili meccanismi coesistono con il *juicio político* puro, che segue regole e procedure particolari), quello che si apre a carico del Presidente è un processo penale vero e proprio, il quale per avere luogo necessita della rimozione preliminare dell’immunità funzionale della quale è abitualmente titolare il Capo dello Stato per gli atti compiuti nell’esercizio delle funzioni. A questo fine l’assemblea parlamentare è chiamata a pronunciarsi, e se decide a favore dell’incriminazione il processo che ne scaturisce non differisce in modo significativo da un ordinario procedimento penale⁸⁷, per cui risulta meno interessante ai fini della nostra ricerca, che si concentra su procedimenti e sanzioni di carattere espressamente politico.

Ci sono poi altri fattori costituzionali che contribuiscono a rendere più o meno agevole l’esperimento del *juicio político*. Fra questi meritano una menzione particolare requisiti procedurali come la titolarità dell’iniziativa e, soprattutto, le maggioranze parlamentari richieste nei vari stadi del procedimento e le scadenze temporali di quest’ultimo.

⁸⁵ Così Kada, *Comparative Presidential Impeachment: Conclusions*, cit., 142.

⁸⁶ Ciò che, per esempio, come riporta N. Kada, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, in Baumgartner, Kada, *op. cit.*, 118 s., accadeva in Venezuela sotto la vigenza della Costituzione del 1961, dove la Corte Suprema, pur godendo di un ruolo assolutamente dominante nell’avvio e nella conduzione del *juicio político*, godeva di uno scarso prestigio istituzionale e di una forte dipendenza dal Congresso.

⁸⁷ A forme di rimozione legittima dell’immunità presidenziale da parte parlamentare accennano ad esempio le costituzioni di Brasile (art. 86, 1° comma, con riferimento ai soli reati comuni, giudicati dal Supremo Tribunale Federale), Colombia (art. 199), Costa Rica (art. 151), Messico (art. 111, 4° comma) e Nicaragua (art. 130, 5° comma).

Premesso che in numerose carte il problema non è affrontato specificamente⁸⁸, nei casi in cui il primo passo è rappresentato dalla messa in stato di accusa da parte dell'assemblea legislativa il potere di iniziativa è a volte conferito ad una minoranza parlamentare più o meno consistente⁸⁹, anche se, laddove il passo successivo è costituito da un procedimento penale, non è insolito che alla base dell'attivazione vi sia una denuncia penale o la segnalazione di un'altra autorità⁹⁰. Ovviamente, sarà più o meno facile raggiungere la soglia richiesta a seconda della composizione politica dell'assemblea e delle sue dinamiche interne; vi torneremo in seguito.

Altri numeri rilevanti e variabili sono le maggioranze parlamentari prescritte ai fini della messa in stato di accusa e della rimozione presidenziale (quando entrambe le fasi siano di competenza assembleare). Alcuni caratteri sembrano comunque ricorrenti: le maggioranze prescritte sono perlopiù qualificate (50% + 1 o superiori dei componenti dell'assemblea), anziché semplici, ed abitualmente, almeno nelle esperienze bicamerali, la soglia richiesta per il giudizio di condanna della camera alta è pari o superiore a quella imposta alla camera bassa per l'accusa⁹¹. Questo è interessante, perché, anche se nello stesso modello statunitense ricorre una discrepanza del genere, in esso la maggioranza richiesta per l'avvio del procedimento è quella semplice, mentre in diverse costituzioni latinoamericane essa è assai più elevata, a volte addirittura quella dei 2/3, la stessa richiesta per la condanna o destituzione.

Si tratta di un segnale da non sottovalutare. Se infatti lo scopo della previsione di una maggioranza qualificata è quello di impedire o rendere più difficile una decisione particolarmente importante richiedendo un consenso più elevato per assumerla, è significativo che in queste costituzioni si voglia, almeno in apparenza, offrire un'analoga tutela non solo alla decisione finale, che per il suo carattere definitivo e la magnitudine delle sue conseguenze richiede un'attenta ponderazione, ma anche a quella di avvio del procedimento, la quale in ogni caso, se infondata e/o partigiana, potrebbe essere neutralizzata dal successivo mancato raggiungimento del secondo *quorum*, come insegnano gli esempi degli *impeachment* presidenziali negli USA. Sembra quindi di scorgere una tendenza dei costituenti

⁸⁸ Come non lo è neppure nell'esempio principe degli USA.

⁸⁹ Come in Ecuador, dove per l'*enjuiciamiento político* del Presidente si richiede la sollecitazione di almeno un terzo dei membri dell'assemblea (art. 129, 1° comma Cost.), o in Uruguay, dove si parla più genericamente dell'istanza di "*algunos*" membri della Camera dei Rappresentanti (art. 93, Cost.).

⁹⁰ Così in Bolivia la richiesta di incriminazione può venire dal *Fiscal General del Estado* sulla base delle sue indagini (art. 184, n. 4 Cost.); la Costituzione honduregna (art. 234) presuppone una "*denuncia grave*".

⁹¹ Qualche esempio: la maggioranza dei 2/3 dei componenti o dei 3/4 dei presenti sia ai fini dell'accusa che del giudizio è richiesta in Argentina (artt. 53, 59 Cost.), Brasile (art. 51, I, e art. 52, paragrafo unico, Cost.), Repubblica Dominicana (artt. 80, n. 1, e 83, n. 1 Cost.), Ecuador (art. 129, 2° comma Cost.), Paraguay (art. 225, 2° comma Cost.), mentre è dei 3/4 in Honduras (sistema unicamerale, art. 234 Cost.). Il Messico, come per altri aspetti, è più vicino alla soluzione statunitense, richiedendosi per la messa in stato d'accusa una votazione della Camera a maggioranza assoluta dei presenti, contro i 2/3 del Senato ai fini della rimozione (art. 110, 4° comma Cost.).

ad ostacolare l'esperimento del *juicio*, costruendo il procedimento in modo tale da rendere difficoltosa non solo la sua conclusione, ma il suo stesso avvio ed assicurando così la stabilità della carica presidenziale e la sua indipendenza dagli altri poteri dello Stato⁹².

3.2. Altre forme di rimozione presidenziale parzialmente fungibili (cenni)

Tutti questi elementi, interagendo fra di loro, sono passibili di facilitare o meno il ricorso all'istituto. Tuttavia, prima di procedere all'analisi del contesto politico-istituzionale che avrebbe favorito la diffusione dell'*impeachment* in America Latina e dei casi di studio prescelti, un ultimo accenno va fatto ad altri meccanismi capaci di incidere sugli equilibri fra poteri statali.

Occorre infatti precisare che, nonostante tutti gli accorgimenti volti a rendere il Capo dello Stato il più possibile indipendente rispetto alle assemblee parlamentari ed a limitare i casi nei quali egli può essere chiamato a rispondere delle proprie azioni mediante la destituzione dalla carica, gran parte delle carte latinoamericane prevedono potenziali "scorciatoie" per conseguire lo stesso risultato. Si tratta di quelle disposizioni ricorrenti che prevedono strumenti per fare fronte a situazioni di instabilità politica od incapacità del Presidente di svolgere le proprie funzioni e consentono perciò di rimuoverlo anzitempo in maniera costituzionalmente legittima. Alludiamo, in particolare, alle varie forme di dichiarazione di vacanza della carica o dell'infermità fisica o mentale del titolare della stessa ed altri espedienti che comportano, come conseguenza ultima, la destituzione del Capo dello Stato e la sua sostituzione con un soggetto diverso⁹³.

Esaminandoli, si constata come spesso essi implicino un procedimento molto più rapido del *juicio político*, anch'esso affidato al Parlamento ma con minori garanzie per l'interessato e senza la necessità di votazioni a maggioranza altrettanto elevata⁹⁴. Pur trattandosi di istituti concepiti con riguardo a circostanze eccezionali e ben precise, e pur non essendo in linea di principio invocabili in assenza dei requisiti previsti, alcuni casi concreti (dei quali parleremo con maggiori dettagli nella penultima sezione) inducono al sospetto che, in certi Paesi, ne sia stato fatto un utilizzo strumentale come forma di "*impeachment* improprio", per eliminare dalla scena Presidenti politicamente sgraditi anche se non ricorrevano i presupposti per una messa in stato di accusa.

⁹² Questo ovviamente, vale anche per gli altri requisiti sostanziali o procedurali: come nota Baumgartner, *op. cit.*, 8, "*In almost all countries presidential impeachment is difficult*", anche se "*in some systems, impeaching and removing a president is more difficult than in others*", dato che aumentare il numero di istituzioni coinvolte e le soglie numeriche per la decisione "*mean more potential veto points, making it theoretically more difficult for an impeachment to succeed*".

⁹³ Si ricordano, a puro titolo di esempio, l'art. 165, lett. *i* della Cost. guatemalteca (dichiarazione di incapacità fisica o mentale del Presidente), l'art. 194 della Cost. colombiana (dichiarazione di incapacità fisica permanente o abbandono della carica presidenziale da parte del Senato), l'art. 233 della Cost. venezuelana (casi di assenza assoluta del Presidente), recentemente oggetto di controversie a seguito del suo contestato richiamo in occasione dell'attuale crisi politico-costituzionale in quel Paese.

⁹⁴ Ma non mancano le eccezioni; nell'esempio succitato del Guatemala la dichiarazione deve essere approvata da 2/3 del totale dei deputati.

Questa considerazione ci lascia con un ammonimento importante: nei casi in cui l'applicazione di certi meccanismi sia rimessa ad organismi politici, e non vi sia un'autorità incaricata di controllarne le decisioni⁹⁵, è possibile che essi subiscano, proprio per motivi politici di opportunità, distorsioni lontane dalla *ratio* originaria. Può accadere lo stesso anche al *juicio político*?

Per comprenderlo, è necessario, una volta studiato in maniera comparata il panorama costituzionale latinoamericano a riguardo, approfondire il contesto politico nel quale si sono inseriti i testi scritti, dapprima con notazioni di carattere generale, poi con riferimento ad esempi specifici; questo è quanto faremo nelle prossime sezioni.

4. Le vicende del *juicio político* in America Latina: dallo scarso utilizzo iniziale al *boom* degli ultimi decenni. Le possibili spiegazioni avanzate dagli studiosi (cenni)

Le previsioni costituzionali in materia di *juicio político*, infatti, non si inseriscono in un vuoto, ma interagiscono strettamente con le condizioni storiche, politiche e sociali alle quali si trovano a fare fronte nei vari ordinamenti, rimanendone influenzate a loro volta. Un esempio notevole del fenomeno è dato dall'applicazione delle disposizioni a seconda del periodo storico, applicazione riguardo alla quale si può notare, come inizialmente accennato, una forte discontinuità.

Si è già detto, infatti, che quasi tutte le costituzioni latinoamericane hanno sempre contenuto, sin dal conseguimento dell'indipendenza, una disciplina del procedimento politico di accusa, ma ciò non significa che questo sia stato utilizzato con la stessa intensità in tutte le epoche. Al contrario, la letteratura scientifica in proposito rileva come l'*impeachment/juicio político*, nonostante la sua adozione pressoché universale nell'America Centromeridionale, abbia conosciuto, per la maggior parte del XX secolo, un utilizzo pratico molto scarso, sostanzialmente trascurabile⁹⁶.

La ragione di questa peculiarità è, se si pensa al contesto storico e politico, alquanto ovvia: il periodo che va all'incirca dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino al termine degli anni '80 ed all'inizio degli anni '90 fu, in America Latina, un periodo alquanto travagliato, che coincise in buona parte con la Guerra

⁹⁵ Come specifica ad esempio la Cost. messicana (art. 110, ultimo comma), "*Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables*", e, come vedremo più avanti, a volte gli stessi organi giurisdizionali, pur in assenza di divieti simili, sono stati restii a farsi coinvolgere in dispute politiche, rigettando i ricorsi contro decisioni parlamentari contestate.

⁹⁶ Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, cit., 2, osserva come i manuali classici dedicati al diritto costituzionale latinoamericano pubblicati fra gli anni '50 e '90 ignorassero quasi totalmente la tematica dell'*impeachment*, visto come un istituto assolutamente secondario e utilizzato solo in casi eccezionali. Lo stesso autore, in *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*, in REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 33 N° 98/2018, 2, ricorda che "*Between 1945 and 1990, only one episode (the removal of Panamanian president José Ramón Guizado in 1955) can be truly classified as an impeachment process*".

Fredda e fu influenzato da forti tensioni geopolitiche⁹⁷. In quei decenni, che videro il proliferare di governi autoritari e dittature militari in tutta la regione, la rimozione dei Presidenti politicamente sgraditi ebbe luogo perlopiù attraverso procedure incostituzionali ed *extra ordinem*, e non di rado per mezzo di cruenti colpi di Stato militari, come nel tragico esempio cileno del 1973.

Come molti altri aspetti delle costituzioni latinoamericane⁹⁸, anche il *juicio político*, sulla carta sintomo di un sistema di garanzie costituzionali ben sviluppato, fu vittima della divergenza fra previsioni formali e realtà di fatto, finendo per essere messo da parte in favore di strumenti basati sull'impiego della forza e non del diritto. In particolare, il notevole accentramento di poteri nella figura presidenziale, caratteristico di gran parte dei regimi autoritari del periodo⁹⁹, rendeva quantomeno improbabile l'utilizzo di un procedimento che ha come propria funzione principale, proclamata sin dalla Convenzione di Filadelfia, proprio quella di controllare le tendenze autoritarie dell'esecutivo e reprimerne eventuali abusi. Se la separazione dei poteri non è assicurata, e mancano le condizioni per il funzionamento dei *checks and balances* formalmente previsti, un Parlamento debole e succube non potrà certo accusare e deporre un Presidente che pure viola i propri doveri costituzionali. Perché la situazione cambiasse era necessario un mutamento profondo del contesto, che coincise con la democratizzazione.

Nel corso degli anni '80, e fino ai primi anni '90, i regimi autoritari latinoamericani furono progressivamente sostituiti da governi democratici civili¹⁰⁰, ed in molti di questi casi furono adottate nuove costituzioni che sancivano i principi della democrazia ed i diritti fondamentali. Come vedremo a breve, è proprio da quel momento, a partire dal caso brasiliano del 1992, che “*an unprecedented wave of impeachments swept Latin America*”¹⁰¹.

Premesso che le condizioni politico-istituzionali che avevano in precedenza impedito l'espletamento dei giudizi erano ormai svanite, per quali ragioni il fenomeno si è manifestato con tanto inaspettato vigore in ordinamenti che fino ad allora non lo avevano conosciuto in maniera significativa? Questa domanda,

⁹⁷ Per informazioni di massima sul contesto politico-costituzionale del periodo in questione e sui caratteri della transizione (più o meno riuscita) dei vari sistemi latinoamericani verso democrazie funzionanti si rinvia a L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Torino, Giappichelli, 200, capitolo IV (329-465).

⁹⁸ Dello “iato che frequentemente separava in tali ordinamenti il dato formale rinvenibile in seno al testo costituzionale e la realtà fattuale di attuazione della Costituzione” parla in generale *Id.*, *L'America latina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato. Tomo I*, Bari, Laterza, 2014, 462.

⁹⁹ I quali non fecero che ampliare le già significative attribuzioni presidenziali nelle rispettiva realtà, in media molto più ampie che nel modello statunitense: in proposito si veda *ibidem*, 474 ss.

¹⁰⁰ Losano, *op. cit.*, 238 cita un dato assai chiaro: se nel 1976 in Sudamerica solo Colombia e Venezuela erano retti da governi democratici, nel 1991 tutti gli Stati “erano governati da democrazie di tipo occidentale, anche se ancora fragili”.

¹⁰¹ Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, cit., 1.

ovviamente, richiede una risposta complessa che non è compito di un lavoro dal taglio prettamente giuridico fornire, dato che richiede considerazioni di natura anche politica e sociologica, che tengano conto del contesto politico, sociale, economico e culturale di questi Paesi; tuttavia, data la grande influenza che processi di ordine generale possono aver avuto sulle vicende di vari ordinamenti, vale la pena di farvi almeno un accenno. Molti sono stati i tentativi di spiegare i motivi dell'elevato tasso di cessazione anticipata del mandato presidenziale in varie realtà latinoamericane, e le ricerche in proposito hanno evidenziato diversi fattori che possono spiegare, nei singoli casi, le ragioni delle dimissioni o della deposizione del Capo dello Stato, di natura socioeconomica (politiche impopolari, corruzione) o politico-istituzionale¹⁰².

Per esempio, può essere utile, rifacendosi all'esistenza, già nota alla dottrina, di diversi tipi di presidenzialismo latinoamericano, classificati in varie categorie a seconda dei loro caratteri comuni¹⁰³, cercare di individuare le circostanze politiche ed istituzionali che favoriscono o al contrario diminuiscono la probabilità che in un ordinamento venga avviato un procedimento di *impeachment*: ad esempio la consistenza (teorica ed effettiva) dei poteri presidenziali, i rapporti fra Capo dello Stato ed organi parlamentari, le caratteristiche del sistema partitico nazionale, il comportamento dei vari attori istituzionali etc. Questo è proprio ciò che hanno fatto alcuni autori, analizzando nel dettaglio un numero significativo di casi di *impeachment*, sia tentati che riusciti, in America Latina per cercare di ricavarne conclusioni comuni e prendendo in esame gli elementi citati e le loro interrelazioni reciproche per delineare un quadro di cause ed effetti statisticamente verificati, in grado di fondare predizioni di risultati relativamente accurate¹⁰⁴. Avremo modo di analizzare più a fondo alcune di queste ipotesi con riguardo ai nostri casi di studio.

¹⁰² Per una rassegna sul tema si veda Hochstetler, *Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America*, cit., 405 ss.

¹⁰³ L'argomento è, ovviamente, troppo vasto per ricevere qui più di un velocissimo riassunto come base alla quale fare riferimento più avanti. Nello specifico occorre fare riferimento ai già citati Loewenstein, *op. cit.*, e Carpizo, *op. cit.* Entrambi hanno effettuato tentativi di classificare in modo comprensivo i sistemi presidenziali dell'America Latina individuando tipologie di base. Loewenstein (ripreso a fini espositivi e riassuntivi dallo stesso Carpizo, 11 ss.) distingue fondamentalmente tre tipologie di presidenzialismo ("*puro*", "*atenuado*", "*aproximado*"), con la prima delle tre caratterizzata da un ruolo politico-costituzionale predominante del Presidente eletto a suffragio universale diretto, e ritenuta dall'autore quella più frequente nei Paesi in questione. Quanto a Carpizo egli, nell'elaborare una propria proposta tassonomica (27 ss.), individua a seconda dell'angolo di lettura del fenomeno (norma costituzionale, realtà politica e loro interazioni) un totale di otto forme di presidenzialismo, passibili di sovrapposizioni e coincidenze fra di loro, nonché di evoluzione nel corso del tempo. Per un'applicazione di tale classificazione nella dottrina italiana si veda ad esempio R. Tarchi, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?*, in DPCE online, 2017/4, 889 s. Un altro riferimento utile in materia è L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione delle assemblee parlamentari nelle esperienze presidenziali latino-americane*, relazione al V Convegno Biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, svoltosi presso l'Università degli studi Roma Tre il 25 e 26 ottobre 2018, inedita.

¹⁰⁴ Sull'argomento si possono segnalare, ad esempio, gli studi di Helmke, *op. cit.*; Hochstetler, *Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America*, cit. e *The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to*

Ad ogni modo, quelli appena citati sono i fattori politici, istituzionali e di altro tipo più ricorrenti e che finiscono per essere alla base dei casi concreti, spiegando almeno in parte la recente popolarità del fenomeno dell'*impeachment*; ma come si traduce in definitiva quest'ultima? Quali sono le sue ragioni di fondo, attinenti alla struttura di base dei sistemi democratici dell'America Latina per come si sono realizzati e per come esistono oggi, ed ancor più gli effetti, positivi o negativi, che essa è in grado di dispiegare sugli stessi? A questo proposito ci rifaremo alle considerazioni di studiosi di diritto comparato e di scienza politica, che hanno avanzato ipotesi opposte al riguardo. In particolare, si registrano due correnti dottrinali principali che nell'uso (o, a seconda della prospettiva adottata, nell'abuso) dell'*impeachment*, e più in generale di altri strumenti e tecniche volti a provocare la rimozione dalla carica del Capo dello Stato prima della scadenza naturale del mandato (dalle proteste popolari volte a forzare le dimissioni del Presidente alle già citate previsioni costituzionali sull'incapacità presidenziale/vacanza dell'ufficio etc.), scorgono i segni di due tendenze diametralmente opposte.

Riassumendo e semplificando, secondo una di queste scuole di pensiero l'impiego alquanto generoso del *juicio político* degli ultimi decenni rappresenterebbe una buona notizia, poiché confermerebbe il grado di maturità ormai raggiunto dalle democrazie latinoamericane. Queste ultime, ormai, sarebbero abbastanza solide da non tollerare più il ricorso a forme di destituzione presidenziale violente ed incostituzionali, come i *golpe* militari del passato, e da incanalare ogni forma di dissenso dell'assemblea parlamentare nei confronti del Presidente e della sua politica nell'utilizzo di procedimenti costituzionalmente disciplinati, tali da consentire un pacifico avvicendamento nella carica più alta del sistema istituzionale¹⁰⁵. In questa prospettiva, l'*impeachment* rappresenterebbe una garanzia della tenuta del sistema democratico, consentendo di sanzionare un Presidente per qualche ragione ritenuto non più degno o idoneo a ricoprire la carica mediante mezzi pacifici e legittimi, spesso a seguito di un pubblico dibattito parlamentare e di una libera votazione in aula (o di un processo davanti al giudice supremo dell'ordinamento, con tutte le garanzie del caso).

Tuttavia, questo ottimismo non è condiviso da un numero anch'esso ampio di studiosi, i quali al contrario guardano con una certa preoccupazione all'utilizzo che in questi ultimi anni si è fatto del giudizio di *impeachment* nei Paesi dell'America

Presidential Breakdown, cit.; Kim, *op. cit.* (che considera anche contesti diversi da quello latinoamericano); M. Llanos, L. Marsteintredet, *Presidential Strategies in Times of Crisis: Room for Survival?*, in *PolHis*, Año 6. Número 11. Primer semestre 2013. 343 páginas. ISSN 1853-7723, 182-198.

¹⁰⁵ Fra i fautori di quest'indirizzo si vedano, ad esempio, K. Hochstetler, D. Samuels, (2011), *Crisis and rapid reequilibration: the consequences of presidential challenge and failure in Latin America*, in *Comparative Politics*, 43 (2): 127-14, e L. Marsteintredet, E. Bertntzen (2008), "Reducing the perils of presidentialism in Latin America through presidential interruptions", in *Comparative Politics*, 41 (1): 83-101, citati da Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*, cit., 11.

Latina. A giudizio di tali autori¹⁰⁶, esso non rappresenta necessariamente un segnale positivo. Anzi, al contrario, potrebbe essere spia di una tendenza deleteria nella misura in cui, per così dire, l'*impeachment* rischi di diventare il surrogato moderno dei colpi di Stato¹⁰⁷, prestandosi ad utilizzi “disinvolti”, se non palesemente non corrispondenti al dettato o allo spirito della Costituzione, per consentire ad un’assemblea parlamentare di rimuovere sbrigativamente un Capo dello Stato poco gradito, specie se appartenente ad una forza politica diversa da quelle che compongono la maggioranza parlamentare, a mo’ di illegittimo voto di “sfiducia” parlamentare. Si è persino sostenuto che, paradossalmente, un’applicazione impropria del procedimento di *impeachment* potrebbe persino risultare più insidiosa e deleteria per il sistema di un colpo di Stato vero e proprio, dato che, con la sua patina di apparente legittimità costituzionale, permetterebbe di conseguire molti degli obiettivi di una destituzione palesemente *extra ordinem* senza suscitare altrettanto clamore, soprattutto a livello internazionale, facendo apparire tutta l’operazione “normale” e distogliendo l’attenzione dalla grave violazione degli equilibri costituzionali così perpetrata¹⁰⁸.

Il quadro complessivo, stando alla seconda tesi, sarebbe quello di un’America Latina dove la democrazia, dopo aver attecchito soltanto a fatica ed in decenni recenti, continuerebbe ad essere debole ed incerta, esposta al rischio di crisi costituzionali e scontri fra istituzioni tali da minare le fondamenta dello Stato di diritto e della separazione dei poteri e da rendere fortemente instabili i governi democraticamente eletti, secondo una logica del tutto opposta a quella della forma di governo presidenziale, che invece presuppone un utilizzo solo in via eccezionale dell'*impeachment*, proprio per il pericolo di infrangere equilibri fra poteri ben congegnati. Il *juicio político*, lungi dal costituire uno strumento di stabilizzazione e democratizzazione del sistema presidenziale, avrebbe invece il potenziale di stravolgerlo, soprattutto se impiegato da gruppi di potere politico poco avvezzi alle dialettiche di un ordinamento democratico maturo e decisi a produrre

¹⁰⁶ Si citano, solamente a titolo di esempio, J. Paffarini, *Il presidenzialismo brasiliano alla prova delle inchieste e della crisi del bilancio statale: osservazioni sull'impeachment contro Dilma Rousseff*, in DPCE online, 2017/3, 569, che nota comunque come oggi, a differenza dell’epoca dei governi autoritari, “gli episodi di conflitto fra i poteri dello Stato non conducono più alla interruzione delle attività degli organi costituzionali”; oppure J. M. Carey, J. Corrales, M. Llanos, L. Martseintredet e A. Pérez-Liñán, *The threat of impeachment can push presidents out of the door. But there’s a catch*, in *The Washington Post*, reperibile all’indirizzo www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/04/11/the-threat-of-impeachment-can-push-presidents-out-the-door-but-theres-a-catch/?noredirect=on&utm_term=.d4cc4a042b88, consultato l’11 aprile 2019), i quali, pur riconoscendo allo strumento un’importante natura di rimedio e deterrente nei confronti di abusi del potere presidenziale, non mancano di metterne in luce i lati oscuri, ricordando come in diverse occasioni in America Latina si sia fatto uso dell'*impeachment* per motivi puramente ideologici od opportunistici, spesso producendo come effetto fenomeni di disaffezione e polarizzazione politica.

¹⁰⁷ Effettivamente, una lista di cause comuni ai due fenomeni viene individuata da Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*, cit., 4 ss., concludendo che la sempre maggior rarità dei *golpe* palesi è dovuta a fattori storici e politici.

¹⁰⁸ Questo ragionamento si incontra in Kada, *Comparative Presidential Impeachment: Conclusions*, cit., 152.

un'alternanza politica nella figura del Capo dello Stato senza attendere la scadenza elettorale regolare¹⁰⁹.

La disputa in questione presenta peraltro dei punti di contatto con un'altra controversia risalente, quella relativa ai possibili effetti negativi della scelta a favore di una forma di governo presidenziale sulla stabilità delle democrazie latinoamericane. Numerosi autori, infatti, sono convinti che l'aver adottato tale sistema di origine statunitense in realtà condizionate dal forte lascito autoritario di epoca coloniale costituisca uno dei motivi principali delle persistenti degenerazioni autoritarie che esso ha conosciuto nell'America centro-meridionale, e che un'evoluzione verso modelli ispirati ad un regime parlamentare o semipresidenziale permetterebbe di risolvere molti di questi problemi¹¹⁰. A prescindere dalla fondatezza di tali asserzioni, che non riprenderemo nel dettaglio, a venire in rilievo è la considerazione che gli ordinamenti dell'America Latina sarebbero in teoria suscettibili di mutamenti in senso parlamentare (positivi o negativi che siano), e non si può escludere, come abbiamo ipotizzato, che un impiego marcatamente "politico" del *juicio* nei confronti di Presidenti eletti potrebbe avere l'effetto involontario di facilitare simili cambiamenti.

Ad ogni modo, concludendo, ci sentiamo di aderire alla seconda delle visioni accennate, quella che sostiene il carattere patologico o comunque fortemente criticabile di un ricorso sregolato al *juicio político* ed alle sue varianti, denunciandone i rischi sotto il profilo dell'equilibrio politico-costituzionale dei sistemi democratici presidenziali. Il resto della nostra trattazione, con l'analisi di casi di studio appositamente selezionati, ha lo scopo di accertare se è vero, come ci chiedevamo all'inizio, che in alcuni ordinamenti latinoamericani il procedimento costituzionale per la rimozione del Capo dello Stato ha visto applicazioni tali da dare luogo a dinamiche sostanzialmente assimilabili ad una mozione di sfiducia nella forma di governo parlamentare (se non, nel peggiore dei casi, ad un vero e proprio *golpe* legislativo¹¹¹), con un livello di polarizzazione dello scontro politico che con ogni probabilità ha inciso sull'esito ultimo dei procedimenti quanto, se non più, di ogni considerazione delle previsioni costituzionali applicabili.

¹⁰⁹ Tuttavia, non mancano anche gli autori che evidenziano come abbia poco senso nell'America Latina odierna preoccuparsi di eventuali minacce per la tenuta democratica provenienti dai parlamenti, come esporremo nelle conclusioni.

¹¹⁰ Per una panoramica in materia si consulti Mezzetti, *Le democrazie incerte*, cit., 370 ss. Uno dei principali fautori di questa tesi è Juan Linz (si veda per esempio J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make Difference?* in *Journal of Democracy*, 1990., 51-69), il quale sostiene che il presidenzialismo, con la presenza di due soggetti (assemblea e Presidente) direttamente eletti e parimenti legittimati democraticamente, favorisca l'insorgere di conflitti fra istituzioni e di situazioni di stallo, frequentemente risolte dall'intervento "moderatore" dell'esercito, e tenda ad irrigidire il sistema, poiché non vi sono metodi (eccetto l'*impeachment* o, in situazioni di crisi di regime, un colpo di Stato) per rimuovere il Presidente eletto prima della fine del mandato, mentre al contrario i sistemi parlamentari, contemplando la possibilità di voti di sfiducia ed elezioni anticipate, risulterebbero più flessibili ed adattabili. A ogni modo, come Mezzetti non manca di illustrare (379 ss.), le opinioni di Linz hanno ricevuto anche numerosi confutazioni.

¹¹¹ Sull'analogia fra colpi di Stato ed *impeachment* e sulla sua appropriatezza torneremo con maggiori dettagli in seguito.

Per questo motivo, procederemo anzitutto ad osservare e commentare le vicende dell'*impeachment* in Brasile.

5. Il caso brasiliano

5.1. La disciplina costituzionale del procedimento

Il primo caso del quale ci occuperemo nel dettaglio è quello del Brasile, per almeno due ragioni.

Da una parte si tratta di uno degli Stati latinoamericani dove è stato fatto un uso più ampio dell'*impeachment*, con due Presidenti che ne sono caduti “vittime”, rispettivamente nel 1992 e nel 2016. Dall'altra parte, il suo utilizzo in quell'ordinamento ha avuto una rilevanza significativa anche fuori dai confini del Paese, in particolare il caso del 1992 che, come accennato, secondo vari osservatori ha dato il la alla scia di rimozioni presidenziali che ha interessato con inaudita intensità l'intera America Latina nei quasi trent'anni successivi. Per fare pienamente luce sulla portata del fenomeno occorrerà, oltre a rievocare le vicende storiche e politiche alla base di ciascuno dei due procedimenti, offrire una ricostruzione della disciplina costituzionale e legislativa in materia che veda l'applicazione in entrambi i casi ed una valutazione sull'appropriatezza del suo richiamo nelle specifiche circostanze. Si cercherà, in definitiva, di stabilire se i due *impeachment* che hanno avuto luogo in Brasile a distanza di così tanti anni fra loro presentino ragioni comuni, quali siano le loro implicazioni, anche sotto il profilo della tenuta della forma di governo presidenziale brasiliana, e quali le loro relazioni con il panorama politico-partitico nazionale.

Come preannunciato, procediamo ad una breve premessa sulla regolamentazione dell'*impeachment* nell'ordinamento brasiliano.

Essa è contenuta principalmente negli artt. 51-52 (che si occupano, fra l'altro, delle rispettive competenze delle due Camere nell'ambito del procedimento) e nella sezione III del Capitolo II (artt. 85-86), dedicata appositamente alla responsabilità del Presidente della Repubblica. Inoltre, la disciplina delineata dalla carta costituzionale rinvia espressamente ad una legge attuativa ai fini della sua integrazione ed applicazione pratica¹¹², la quale tuttavia ad oggi non è ancora stata approvata, cosicché il rinvio deve intendersi riferito alla l. 1079/1950, adottata sotto la vigenza di una diversa Costituzione e per questo sospettata da alcuni di essere parzialmente incompatibile con l'attuale dettato costituzionale¹¹³. Ad ogni

¹¹² La quale “*estabelecerá as normas de processo e julgamento*”, oltre a dare una definizione delle fattispecie di responsabilità presidenziale menzionate (art. 85 Cost. Brasile).

¹¹³ Come ricorda D. Almagro Castro, *Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff*, in *Revista Derecho del Estado* n.° 42, enero-abril de 2019, pp. 25-50, 35, la ricezione parziale di questa legge si deve alla giurisprudenza del Supremo Tribunale Federale, che ne riconobbe l'applicabilità in occasione dell'*impeachment* contro Collor. A. Rattinger, *The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States*, 49 *U. Miami Inter-Am. L. Rev.* 129 (2018) Available at: repository.law.miami.edu/umialr/vol49/iss1/7, 144 ss., sottolinea come l'incompatibilità della legge del 1950 con la Carta del 1988 derivi dalla diversa individuazione

modo, riepiloghiamo i caratteri principali dell'istituto, seguendo lo schema dei quattro profili già sperimentato *supra* per trattare del *juicio político* in generale, tenendo sempre a mente che nella realtà brasiliana la sua disciplina riprende tendenzialmente il modello statunitense, pur con differenze non trascurabili.

Quanto ai soggetti accusabili, ci interesseremo qui al Presidente della Repubblica, il quale è espressamente assoggettato al meccanismo di *impeachment* dagli artt. 51-52 Cost. (al pari di una serie di altri soggetti istituzionali collegati al potere esecutivo, al potere giudiziario e all'ambito militare¹¹⁴, con un'elencazione esaustiva e tassativa al contrario dell'ambiguo disposto costituzionale nordamericano).

In secondo luogo, mentre, come si è visto, la Costituzione degli Stati Uniti si dimostra piuttosto vaga nel delineare i comportamenti che possono giustificare l'*impeachment*, ricorrendo alla formula generale “*treason, bribery, and other high crimes and misdemeanors*”, l'art. 85 della Costituzione brasiliana segue una strategia diversa. Pur esordendo con la dichiarazione che “*São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal*”, coprendo così ogni atto presidenziale che in qualche modo rappresenti una minaccia per l'equilibrio costituzionale e consentendo in teoria di colpire simili condotte anche se imprevedibili ed impreviste, l'indeterminatezza viene temperata dalla successiva elencazione di sette figure di responsabilità specificamente individuate e sanzionate¹¹⁵. Queste ultime vengono evidenziate in maniera particolare non perché siano le uniche che giustifichino la messa in stato d'accusa e la rimozione del Capo dello Stato, ma perché, per la loro particolare gravità e/o probabilità, costituiscono fattispecie tipiche di responsabilità presidenziale, e quindi ha un senso elencarle a sé, senza per questo sminuire la rilevanza di altre ipotesi non contemplate. Peraltro, non è inutile sottolineare un aspetto già accennato di questa disciplina: l'utilizzo da parte della Costituzione del termine *crimes de responsabilidade*, formula che sembra sottolineare particolarmente l'accento posto sulla responsabilizzazione del Presidente, al quale vengono imputati atti di natura “criminosa” (sull'effettivo carattere penale del procedimento di *impeachment* brasiliano, tuttavia, torneremo in seguito).

Ciò, ovviamente, influenza anche la determinazione delle sanzioni irrogabili, le quali consistono principalmente nella destituzione dalla carica dell'imputato,

dei soggetti passibili di *impeachment*, e come a tali fini il Congresso abbia adottato una legge di modifica nel 2000. Inoltre, fa notare come la prassi applicativa non sia chiara al riguardo, dato che sembra che in occasione dell'*impeachment* del 1992 il Tribunale Supremo abbia tenuto conto delle previsioni della legge solo con riguardo a certi aspetti del procedimento (ad es. per le sanzioni accessorie).

¹¹⁴ Nei due articoli citati si menzionano “*o Presidente e o Vice-Presidente da República*”, “*os Ministros de Estado*”, “*os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica*”, “*os Ministros do Supremo Tribunal Federal*”, “*os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público*”, “*o Procurador-Geral da República*” e “*o Advogado-Geral da União*”.

¹¹⁵ Queste consistono negli atti che attentino contro: “*I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais*”.

alla quale si aggiunge la sua interdizione dall'esercizio di funzioni pubbliche per un periodo che può raggiungere gli otto anni, tutto questo senza pregiudizio per le altre sanzioni giuridiche potenzialmente applicabili. La previsione in questione riprende con grande fedeltà l'originale statunitense, collegando anche essa all'esperimento dell'*impeachment* sanzioni di natura prettamente politica, volte nello specifico ad evitare che il funzionario la cui condotta è oggetto di espressa censura e condanna da parte delle due camere del Parlamento possa continuare a ricoprire la carica della quale ha abusato o altre che richiedono responsabilità simili ai loro titolari. Proprio come nell'esempio americano, inoltre, viene fatta espressamente salva la possibilità di perseguire penalmente il soggetto già rimosso dalla carica, così confermando la tendenziale autonomia dei due procedimenti e l'irriducibilità delle loro rispettive nature.

Quanto allo svolgimento del procedimento, si riscontra ancora una volta uno schema bifasico, con la messa in stato di accusa che *ex art. 51, I* deve essere votata dalla Camera dei Rappresentanti (la Camera bassa del Congresso Nazionale brasiliano) a maggioranza dei due $\frac{2}{3}$ (anziché la mera maggioranza semplice sufficiente negli Stati Uniti), mentre la fase successiva è di competenza del Senato Federale (*art. 52, I*). Ad essere più precisi, la Costituzione prevede (*art. 86*) due possibili vie alternative per far valere la responsabilità presidenziale. La prima, che è quella che qui ci interessa, riguarda i "*crimes de responsabilidade*" propriamente detti e vede appunto lo svolgimento di un giudizio di fronte al Senato; l'altra, al contrario, è esperibile in caso di "*infrações penais comuns*" commesse dal Presidente, e consiste in un processo dinanzi al Supremo Tribunale Federale.

2037

Se ne desume che il Presidente della Repubblica brasiliano non è immune per i reati commessi nell'esercizio delle proprie funzioni, e che l'unica differenza riguardo al procedimento normale risiede nella predisposizione di un giudice speciale. Questo significa anche, presumibilmente (e la prassi sembra confermarlo), che laddove la condotta presidenziale implichi al tempo stesso la commissione di un crimine di "responsabilità" e di un reato comune il Capo dello Stato dovrà risponderne in due processi separati ed autonomi, uno di carattere "politico" di fronte alla Camera alta, l'altro propriamente penale dinanzi al giudice supremo. Lo stesso articolo specifica comunque (*4° comma*) che la responsabilità presidenziale a questi fini si limita appunto agli atti compiuti nell'esercizio della carica, tagliando sul nascere le controversie che si sono avute in materia negli USA a causa dell'ambiguità del dettato costituzionale.

Il Presidente posto in stato d'accusa è automaticamente sospeso dalle sue funzioni con l'avvio del procedimento davanti al Senato, un'altra differenza non da poco rispetto al modello americano, dove, come si è spiegato, il costituente ha ritenuto prudente non introdurre un così significativo impedimento alla continuità d'azione dell'esecutivo (*1° comma*). Tale sospensione è destinata a perdurare per un termine massimo di 180 giorni, dopodiché, se il giudizio non si è ancora concluso, il Capo dello Stato rientra nella pienezza dei suoi poteri senza che ciò impedisca l'ulteriore prosecuzione del procedimento (*2° comma*).

Quanto alla decisione finale del Senato, si impone (art. 52, paragrafo unico) il conseguimento di una maggioranza qualificata, quella dei 2/3 dei voti, ai fini dell'adozione della decisione di condanna, di nuovo riprendendo la soluzione propria del modello originale. Questo porterebbe a supporre che, nel contesto brasiliano, la decisione del Senato di procedere alla rimozione del Presidente debba basarsi su un ampio accordo trasversale, e che quindi non lasci spazio a scelte partigiane, volute dalla maggioranza congressuale per colpire il Capo dello Stato attraverso il procedimento costituzionale per motivazioni esclusivamente politiche. Tuttavia, i fatti che esamineremo mostrano un quadro della realtà in parte diverso.

5.2. Il caso Collor: vicende e commento

Dopo aver compiuto la necessaria introduzione del contesto giuridico, iniziamo col parlare del primo dei due casi di nostro interesse, l'*impeachment* del Presidente Fernando Collor de Mello nel 1992.

La vicenda si situa in un contesto storico e politico del tutto particolare: Collor era stato, infatti, il primo Presidente ad essere eletto a suffragio universale diretto dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione brasiliana del 1988, che chiudeva definitivamente il lungo capitolo della dittatura militare e della transizione alla democrazia. Il suo mandato, apertosi nel 1990 in mezzo a grandi speranze di rinnovamento politico e socioeconomico, finì ben presto per essere travagliato da una serie di proteste contro le controverse politiche economiche del Presidente, viste da una vasta parte della società brasiliana come rivolte contro i ceti meno abbienti a favore dei più facoltosi, nonché contro numerosi scandali di corruzione che presto iniziarono ad emergere nei confronti di membri del governo¹¹⁶. Questa situazione proseguì, indebolendo sempre più l'amministrazione Collor, finché nel maggio del 1992 il Presidente stesso non fu raggiunto dall'accusa di aver beneficiato di alcune iniziative illecite organizzate da un suo collaboratore, cosa che spinse il *Congresso Nacional* ad avviare un'indagine istituendo un apposito comitato parlamentare (svolgente una funzione istruttoria analoga a quella della Commissione Giustizia della Camera dei Rappresentanti negli USA). Questo, nonostante le dispute interne e le accuse di politicizzazione dell'inchiesta sollevate da alcuni membri dello stesso, spostò progressivamente le indagini sulla persona del Presidente e sul suo possibile coinvolgimento in una serie di transazioni opache, man mano che sembravano emergere indizi, ma nessuna prova solida, che Collor avesse conosciuto o beneficiato in prima persona di tali pratiche.

Ben presto le notizie si diffusero, e la popolarità del Presidente continuò a sprofondare. Cominciarono a svolgersi manifestazioni che ne chiedevano l'allontanamento e le forze politiche, poste sotto pressione dai propri elettori e dai

¹¹⁶ Così Kada, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, cit., 121, che nota il drastico declino della popolarità di Collor nel giro di pochi mesi. La ricostruzione delle vicende offerta dall'autrice sarà quella di cui si terrà conto a fini di sintesi nel testo. Si vedano anche B. Sallum Jr., G. Stolle Paixão e Casarões, *O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo*, in *Lua Nova*, São Paulo, 82: 163-200, 2011, *passim*.

media, iniziarono gradualmente a considerare la possibilità dell'*impeachment*: alla fine, il 29 settembre 1992, una prima votazione a maggioranza schiacciante della Camera dei Deputati sancì l'avvio del procedimento, con la messa in stato di accusa di Collor. Le accuse mossegli dalla Camera erano due, ossia quella di aver consentito, in modo tacito od espresso, che si verificassero violazioni dello Stato di diritto, e quella di essersi comportato in modo incompatibile con la dignità e l'onore propri della sua carica, accuse che, come non mancò di rilevare il Capo dello Stato nello svolgere le proprie difese, non coincidevano con illeciti penali, e quindi non avrebbero potuto giustificare la sua destituzione¹¹⁷, riecheggiando un dibattito ben noto dall'esperienza statunitense.

Comunque fosse, conformemente alle prescrizioni costituzionali Collor fu temporaneamente sospeso dalla carica e privato della possibilità di esercitare i suoi poteri, fino a che il Senato, il 29 dicembre, non votò, di nuovo con un margine assolutamente plebiscitario, a favore della condanna del Presidente e della sua rimozione dalla carica, alla quale si aggiungeva l'interdizione dagli uffici elettivi per otto anni, la durata massima di tale sanzione accessoria consentita dalla Costituzione.

Peraltro, è degno di nota il fatto che, prima ancora che il Senato si pronunciasse, Collor ritenne opportuno dimettersi formalmente dalla carica¹¹⁸, presumibilmente nella speranza che ciò costituisse un motivo sufficiente ad arrestare il procedimento, similmente a quanto era accaduto per Nixon negli Stati Uniti. Tuttavia, questa interpretazione non fu accolta dal Senato brasiliano, che ritenne che le dimissioni del Presidente non influissero sulla prosecuzione del giudizio, risultando inefficaci se rassegnate solo in seguito al suo formale avvio¹¹⁹. Una volta rimosso dalla carica, nella quale gli succedette il Vicepresidente Franco, Collor dovette poi sottostare ad un processo di fronte al Supremo Tribunale Federale sulla base di un'accusa di corruzione, che tuttavia si concluse con la sua assoluzione per insufficienza delle prove addotte.

Quello appena riepilogato costituisce, perciò, il primo caso di *impeachment* presidenziale impiegato ed andato a buon fine ai sensi della Costituzione del 1988, il quale all'epoca fu letto da vari interpreti come un segnale di forza dell'ancor giovane democrazia brasiliana¹²⁰, in grado di sopravvivere senza destabilizzazioni alla destituzione, con mezzi pacifici e costituzionalmente legittimi, del titolare della massima istituzione federale¹²¹, a differenza dei numerosi *golpe* del passato che avevano perlopiù condotto alla rottura dell'ordinamento democratico¹²².

¹¹⁷ Rattinger, *op. cit.*, 148 s.

¹¹⁸ Per quanto Kada, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, cit., 130 osservi che “*The president, nevertheless, clung to his belief that he could escape conviction until the very last moment, refusing to resign until it was too late*”.

¹¹⁹ Rattinger, *op. cit.*, 149.

¹²⁰ Sallum Jr., Stolle Paixão e Casarões, *op. cit.*, 164.

¹²¹ Così M. M. B. Collor di Lima, *Opções de Sistemas de Governo para o Brasil: o caminho da construção da estabilidade democrática*, in K. Hermanns, F. Moraes (eds.), *Reforma política no Brasil. Realizações e perspectivas*. Fortaleza, 2003, 93, citato da Paffarini, *op. cit.*, 568, nota 47.

¹²² Si tratta di un'osservazione condivisa da vari autori, come, Hochstetler, *The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to*

5.3. Il caso Rouseff: vicende e commento

Sarebbero trascorsi molti altri anni prima che il procedimento venisse di nuovo attivato, ossia in occasione della vicenda, relativamente recente, dell'*impeachment* contro Dilma Rouseff nel 2016.

Per introdurre anche questo caso, occorre di nuovo fornire alcune notizie sui suoi antefatti politici, che ne hanno condizionato in maniera probabilmente decisiva caratteri e svolgimento. Ci riferiamo al clima generale di crisi politica che ha pervaso il Brasile negli ultimi anni, influenzato da fattori come una profonda crisi economica, la forte insoddisfazione dei cittadini verso la gestione della situazione da parte di istituzioni e forze politiche e, soprattutto, i numerosi scandali che frequentemente emergono nel Paese sudamericano, rivelando fenomeni di corruzione ed altri illeciti penali che interessano vasti settori della classe politica¹²³. Proprio una di queste inchieste, il c.d. caso *Lava-Jato*, costituì la miccia che fece esplodere la controversia.

Per riassumere brevemente una vicenda complessa e discutibile¹²⁴, l'inchiesta giudiziaria in questione, avviata nel 2014, portò alla luce uno scandalo di corruzione senza precedenti, che coinvolgeva esponenti di pressoché tutti i partiti rappresentati nel Congresso, fra i quali il Partito dei Lavoratori (PT), al quale apparteneva l'allora Presidente della Repubblica Dilma Rouseff, accusati di aver creato uno schema per appropriarsi illecitamente di denaro sfruttando l'azienda petrolifera nazionale Petrobras. Le indagini, che riguardarono anche l'ex Presidente Lula, predecessore e compagno di partito di Rouseff, scatenarono ben presto una crisi politica, alimentata tanto dalla forte impopolarità dell'amministrazione in carica (che ovviamente di per sé non poteva, in un sistema presidenziale, comportare direttamente la fine anzitempo del mandato)¹²⁵, quanto dall'ostilità di due dei maggiori partiti brasiliani. Questi erano il PMDB di Eduardo Cunha, alleato del PT come membro della coalizione di governo ma fortemente critico verso le politiche più progressiste della Presidente Rouseff, ed il PSDB, principale partito di opposizione, capeggiato da Aécio Neves, sconfitto dalla stessa Rouseff nelle elezioni presidenziali del 2014 e che aveva contestato la

Presidential Breakdown, cit., 126 ss., secondo la quale oggigiorno, al contrario del passato, in America Latina "*presidential breakdown*" non è più sinonimo necessario di "*democratic breakdown*", perché i regimi democratici sembrano ormai abbastanza solidi da resistere anche ad un evento traumatico come la rimozione del Capo dello Stato per via non elettorale, in altri tempi sufficiente a travolgere quasi automaticamente l'ordinamento democratico vigente, pur ammettendo che spesso non è facile tracciare una netta distinzione fra i due fenomeni di rottura. Riprenderemo l'argomento nelle conclusioni.

¹²³ F. Nunes, C. Ranulfo Melo, *Impeachment, Political Crisis and Democracy in Brazil*, in *REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA / VOLUMEN 37 / N° 2 / 2017 / 281-304*, 282.

¹²⁴ Per un breve riassunto delle origini dell'inchiesta e delle sue ripercussioni sul mondo della politica si rimanda a R. Dias, *L'operazione Lava-Jato: una mani pulite brasiliana?*, in *www.federalismi.it*, n. 8/2016, 20 aprile 2016.

¹²⁵ Come ricorda *ibidem*, 4, in Brasile non esiste "il meccanismo del *recall* o del voto di sfiducia, tipico dei sistemi parlamentari", ma è contemplato solo il ricorso all'*impeachment*, che presuppone come minimo la commissione di un 'crimine di responsabilità'".

regolarità di queste ultime, minando sin dal principio del suo secondo mandato la legittimazione di Rousseff¹²⁶.

In questo clima, non passò molto prima che cominciassero a levarsi voci in favore dell'*impeachment* della Presidente, accusata di essere in qualche modo connivente verso il malaffare, anche per i ruoli di spicco che aveva ricoperto sotto la presidenza Lula, in particolare nella stessa Petrobras¹²⁷, per quanto non fosse difficile individuare distinte motivazioni politiche dietro a questi attacchi, volti almeno in parte a cercare di spostare l'attenzione su una figura già politicamente debole ed impopolare¹²⁸. La rottura della coalizione presidenziale ed il deterioramento delle relazioni fra la presidenza ed il Congresso¹²⁹ spinsero alcuni parlamentari avversari della Presidente Rousseff ad agire, presentando diverse petizioni che ne chiedevano l'*impeachment* alla Presidenza della Camera, ma solo una di esse fu accettata nel dicembre del 2015, dando così ufficialmente inizio al procedimento.

Le accuse si incentravano su diversi capi di imputazione, fra i quali spiccava quello rivolto al Capo dello Stato di non aver vigilato adeguatamente, nel periodo in cui aveva presieduto il consiglio di amministrazione della Petrobras, sullo svolgimento di alcune transazioni poi risultate di carattere illecito o opaco. Per quanto si trattasse dell'accusa probabilmente più grave e significativa a livello di prestigio politico, essa fu in seguito respinta in quanto, a giudizio del Procuratore Generale e più tardi del Supremo Tribunale Federale, la condotta oggetto

¹²⁶ L. Avritzer (2017) *The Rousseff impeachment and the crisis of democracy in Brazil*, *Critical Policy Studies*, 11:3, 352-357, DOI: 10.1080/19460171.2017.1363066, 353, traccia l'inizio della crisi alle dimostrazioni del giugno 2013, pur non mancando di riconoscere la grave inadeguatezza della Presidente nel reagire e mantenere la propria base di sostegno politico.

¹²⁷ Su queste controversie Rattinger, *op. cit.*, 152.

¹²⁸ Di un tentativo di sacrificare Rousseff come "*the scapegoat for Brazil's multiple crises*", oltre che di approfittarne per eliminarla politicamente parla *ibidem*, 154. Almagro Castro, *op. cit.*, 29, sottolinea come la campagna pro-*impeachment* fu dominata da *media* associati ai partiti conservatori, i quali ebbero buon gioco a giustificarla col richiamo alla corruzione imperante nel PT, trascurando allo stesso tempo i filoni giudiziari che interessavano le proprie forze politiche di riferimento. Né deve essere sottovalutato il fatto che Dilma Rousseff fosse la prima donna a ricoprire la carica di Presidente del Brasile: come spiegano M. E. Pessoa do Amaral, J. M. Arias Neto, *Perversão e política no impeachment de Dilma Rousseff*, in *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* N.º 135, agosto - novembre 2017 (*Sección Monográfico*, pp. 55-70) ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X, i suddetti *media* si basarono su questa circostanza per istigare una vera e propria campagna d'odio contro la Presidente, vittima di deprecevoli insulti a sfondo sessista.

¹²⁹ Evidenziati in modo particolare da un avvenimento direttamente connesso all'avvio del procedimento d'*impeachment*, ossia l'elezione del leader del PMDB, Cunha, alla carica di Presidente della Camera, la cui vittoria sul candidato del PT portò ad ulteriori screzi fra i due partiti, nonché ad una grave crisi dei rapporti fra esecutivo e legislativo. Lo stesso Cunha si servì in maniera strategica della minaccia di esercitare il potere (garantitogli dalla Costituzione) di dichiarare ammissibili le richieste di *impeachment* presentate al suo ufficio per tentare di condizionare l'operato della Presidente Rousseff, attraverso la minaccia di dare il via alla macchina dell'*impeachment* se la sua richiesta di protezione dalla persecuzione penale non fosse stata accolta (Nunes, Ranulfo Melo, *op. cit.*, 285 ss.). Peraltro, come ricorda Paffarini, *op. cit.*, 554, Cunha fu rimosso dalla carica per accuse di corruzione poco dopo l'inizio del procedimento contro Rousseff.

dell'accusa si riferiva ad un periodo antecedente a quello dell'inizio del secondo mandato della Presidente, e quindi non poteva rilevare ai fini della disciplina costituzionale sull'*impeachment*¹³⁰. Accantonata l'accusa in questione per questo motivo, oltre che per la mancanza di prove concrete di comportamenti censurabili da parte della Presidente in relazione alle vicende del *Lava-Jato*¹³¹, rimanevano comunque altre due imputazioni, apparentemente minori e strettamente collegate fra di loro, che tuttavia si sarebbero dimostrate decisive ai fini del successo finale del procedimento di rimozione.

Esse non concernevano la commissione di illeciti penali in senso proprio, ma piuttosto infrazioni di natura tecnico-giuridica in materia finanziaria. La prima era l'accusa rivolta alla Presidente di essere ricorsa all'espedito, ben noto alla politica brasiliana, delle c.d. *pedaladas fiscais*. L'esecutivo avrebbe omesso di trasferire fondi del Tesoro ad alcune banche di proprietà pubblica al fine di impiegarli per l'erogazione di prestazioni economiche alla cittadinanza secondo gli schemi di protezione socio-previdenziale istituiti dai governi del PT; in altre parole, avrebbe svolto operazioni di credito illecito, in quanto effettuate senza la debita autorizzazione del Parlamento, come invece prescrive la *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Ad essa conseguiva quasi automaticamente la seconda, ossia l'emanazione da parte della Presidente di sei decreti che disponevano l'allocatione delle suddette somme ai vari programmi da finanziare, sempre in assenza di un'apposita autorizzazione da parte del Congresso.

I detrattori della Presidente Rousseff allegavano esempi di queste pratiche risalenti sia al mandato attuale che a quello precedente, spingendosi fino a sostenere che ella avesse deliberatamente fatto impiego di tale tecnica allo scopo di far apparire il *deficit* statale minore del suo ammontare reale e di finanziare programmi sociali di grande respiro, specie a favore delle classi meno abbienti, nel periodo immediatamente precedente alle elezioni presidenziali del 2014, in modo da assicurarsi il favore popolare necessario ad essere rieletta. Al contrario, la difesa del Capo dello Stato cercò di controbattere alle accuse sostenendo che, in realtà, quella delle *pedaladas* sarebbe stata una prassi assolutamente comune alle amministrazioni brasiliane, praticata da tutti i Presidenti precedenti a prescindere dalla loro appartenenza politica, la quale proprio per questo motivo non era mai stata giudicata in modo eccessivamente negativo, o tantomeno illecito, dal mondo politico. Si deve però ricordare che, con un gesto senza precedenti, il Tribunale dei

¹³⁰ Rattinger, *op. cit.*, 152. M. Figueredo, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, in DPCE online, 2016/1, 147 aderisce invece all'opinione secondo la quale, in caso di rielezione, il Presidente può essere ritenuto responsabile di quanto compiuto nell'esercizio delle sue funzioni nell'arco di quello che deve considerarsi un unico, lungo mandato, ritenendola l'interpretazione "più realistica e [che] più e meglio si conforma al principio di ragionevolezza e al principio repubblicano".

¹³¹ Le quali, tuttavia, non avrebbero mancato di esercitare una loro influenza, sia pure in via di fatto, sull'esito dell'*impeachment*, almeno secondo l'interpretazione che ne dà Paffarini, *op. cit.*, 566 ss., per il quale l'opposizione parlamentare avrebbe approfittato del clima di indignazione popolare per "presentare l'*impeachment* come una battaglia decisiva della guerra alla corruzione" e "dare maggiore legittimazione ad una dubbia ipotesi di *crimes de responsabilidade*".

Conti federale presentò al Senato un parere negativo sul bilancio statale per il 2014, nel quale si spingeva ad ammettere la scarsa trasparenza nella gestione finanziaria dell'amministrazione Rousseff, ad indicare che, probabilmente, le irregolarità rilevate erano tutt'altro che trascurabili¹³².

Ad ogni modo, le accuse parvero materiale sufficiente a buona parte del Congresso per procedere ulteriormente con l'*impeachment*. Così, il 17 aprile 2016 la Camera dei Deputati votò sulla messa in stato di accusa della Presidente per le imputazioni di cui sopra, votazione che vide favorevoli all'accusa ben 367 parlamentari contro 167, superando così la soglia dei 2/3 richiesta a questi fini dalla Costituzione. Allo stesso modo, meno di un mese dopo (12 maggio), il Senato votò per avviare formalmente il processo davanti a sé (55 a 22): in conseguenza di ciò, la Presidente Rousseff fu, conformemente alle previsioni costituzionali, sospesa temporaneamente dalla carica, ed i suoi poteri furono esercitati in sua vece dal Vicepresidente Temer¹³³.

Da allora gli eventi procedettero in modo relativamente stabile e rapido. Nonostante i tentativi di contrastare le accuse alla Presidente nel processo davanti al Senato, e nonostante le controversie politiche che nel frattempo erano emerse, con manifestazioni popolari favorevoli e contrarie all'*impeachment* che si fronteggiavano, ventilando l'accusa che il Congresso stesse portando avanti un vero e proprio *golpe* contro Rousseff¹³⁴, le condizioni politiche per la sua permanenza in carica si erano ormai dissolte, rendendo inevitabile la sua rimozione. Così, il 31 agosto, in un'ultima votazione, il Senato si pronunciò, ancora una volta in proporzione schiacciante (61 favorevoli contro 20 contrari, oltrepassando la maggioranza qualificata dei 2/3), a favore della condanna di Dilma Rousseff, destituendola così dalla carica di Presidente della Repubblica.

Peraltro, è degno di nota osservare come, a differenza di quanto accaduto con l'*impeachment* di Collor, nell'occasione in questione il Senato decise di "sdoppiare" la votazione finale in due segmenti distinti: uno relativo alla condanna politica di Rousseff per le accuse che le erano state mosse ed alla sua rimozione,

¹³² *Ibidem*, 558 ss. L'autore svolge anche un'approfondita analisi della perizia tecnica sul bilancio presentata durante il processo davanti al Senato, e ricostruisce come essa evidenziasse (564 s.) "l'esistenza dell'elemento oggettivo del crimine senza però riscontrare alcuna dolo, la quale, occorre ricordarlo, è ritenuta dalla dottrina prevalente una condizione necessaria per la condanna, data l'assenza di previsioni che attribuiscono rilevanza ad ipotesi colpose (come, ad esempio, le omissioni nella sorveglianza dei conti pubblici)". Anche Figueiredo, *op. cit.*, 147, sostiene che si avrebbe un *crime de responsabilidade* per violazione dell'art. 36 della legge sulla responsabilità fiscale solo in caso di interventi fraudolenti e deliberati sul bilancio, e che comunque tale responsabilità ricadrebbe sul Segretario del Tesoro piuttosto che sul Capo dello Stato.

¹³³ Si veda G. Maccarone, *Brasile. Il Senado federal approva l'impeachment per la Presidente Rousseff*, in www.federalismi.it, n. 11, 1° giugno 2016 (25 maggio 2016). Come sottolinea Almagro Castro, *op. cit.*, 44, Temer iniziò immediatamente ad esercitare i propri poteri provvisori adottando provvedimenti dotati di "un alto valor simbolico e ideologico", volti ad annullare le politiche maggiormente progressiste ed inclusive dell'agenda Rousseff, il che non contribuisce certo a far apparire meno interessate le azioni dei sostenitori dell'*impeachment*, perlopiù avversi alle politiche del PT.

¹³⁴ Nunes, Ranulfo Melo, *op. cit.*, 287 s.

l'altro invece relativo alla questione della privazione dei diritti politici dell'ex Presidente e che si risolse con esito favorevole a quest'ultima per il mancato raggiungimento della maggioranza prescritta. Come la dottrina non ha mancato di osservare¹³⁵, si tratta di una procedura che, pur avendo una possibile base nell'articolo 68 della legge ordinaria sull'*impeachment* del 1950, pare contrastare con il dettato dell'articolo 52 della Costituzione (che implicherebbe invece l'interdizione dai pubblici uffici e la perdita dei diritti politici come conseguenze automatiche del voto di condanna), ponendo dubbi di costituzionalità e distaccandosi nettamente dal precedente del 1992, dove la votazione fu unica e si concluse con una condanna sotto entrambi i punti di vista. Forse, possiamo azzardare, la scelta di procedere in questo modo, così come il minor distacco fra voti favorevoli e contrari nel caso di specie, potrebbero essere dovuti al fatto che, apparendo piuttosto evidente la motivazione politica del procedimento, diversi esponenti della maggioranza parlamentare preferirono non "infierire" infliggendo anche una sanzione dalle conseguenze così pesanti e durature in aggiunta a quella della rimozione, e sfruttarono quindi un *escamotage* dovuto al mancato coordinamento fra fonti di grado diverso.

La vicenda presentò un ultimo strascico giuridico alla fine del 2016, quando Rouseff si rivolse al Tribunale Supremo per contestare giudizialmente la sua rimozione, allegando che nel corso del procedimento non era stato dimostrato che la sua condotta avesse comportato rischi per le istituzioni, lo Stato di diritto o l'ordine costituzionale, ma il ricorso fu rigettato¹³⁶. Si tratta di un elemento interessante, perché dimostra come, almeno da parte dell'accusata, si avvertisse la necessità di assicurare che il procedimento fosse conforme a certi requisiti di correttezza costituzionale, la cui assenza avrebbe potuto metterne in forse il risultato, un'esigenza emersa con molta più evidenza nel caso dell'*impeachment* di Lugo in Paraguay¹³⁷. Il seguito politico è invece intricato e poco rilevante ai fini del nostro discorso; quello che ci interessa, invece, è cercare di trarne un bilancio, ed in particolare farlo in un'ottica di comparazione con l'*impeachment* del 1992, alla ricerca di elementi comuni (e non) fra i due.

5.4. Analogie e differenze fra i due procedimenti e fra le loro motivazioni

Per prima cosa, partiamo da una constatazione apparentemente banale. In entrambi i casi si registra, almeno da un punto di vista formale, un'applicazione piuttosto fedele del procedimento di accusa e di rimozione presidenziale disciplinato dalla Costituzione: la scansione in fasi è rispettata, così come le maggioranze prescritte per ogni votazione, ed il risultato è sempre stato (fino ad ora) lo stesso, ossia la condanna e la destituzione dell'accusato (salva la notazione di cui *supra* in tema di sanzioni accessorie).

¹³⁵ Lo sottolinea in particolare Rattinger, *op. cit.*, 155, notando anche che "*Although numerous actions contesting the constitutionality of dividing the Rouseff impeachment with two votes have been filed with the Supreme Federal Tribunal, no decision has yet been rendered on the matter*".

¹³⁶ Almagro Castro, *op. cit.*, 45.

¹³⁷ A riguardo si veda *ultra* in questo elaborato, 48 ss.

Questo ci permette di concludere che, in primo luogo, non si sono registrate vere e proprie violazioni del testo costituzionale, o comunque significative alterazioni della procedura, al contrario di quanto vedremo in seguito per esempi tratti da altri ordinamenti, e che, quindi, sia pur giovane, la Costituzione brasiliana è riuscita ad imporsi e ad essere ampiamente rispettata dagli attori dell'ordinamento, che non potrebbero agire al di fuori di essa con pretese di legittimità. Allo stesso tempo, ciò non significa che manchino le controversie procedurali, dovute in larga parte ai problemi di coordinamento fra la legge ordinaria del 1950 e la Costituzione del 1988, il che lascia un notevole spazio al ruolo del Supremo Tribunale Federale, che specialmente in occasione del caso Rousseff ha avuto modo di “bec[*o*]me the arbitrator of how the rules of the game ought to be played”, intervenendo per risolvere alcune delle principali incertezze circa l'interpretazione delle regole di procedura fissate dalla Camera per l'avvio del procedimento¹³⁸.

Tuttavia, una differenza non da poco è rappresentata dalle motivazioni di ciascuno dei due procedimenti, tali da porre almeno qualche dubbio sulle affermazioni appena fatte.

Nel caso Collor, infatti, l'accusa posta alla base della richiesta di *impeachment* era riconducibile ad alcune ipotesi di *crimes de responsabilidade* prese in considerazione dalla Costituzione, riguardando infatti il mancato rispetto dei principi dello Stato di diritto e gravi violazioni della dignità della carica. Non c'erano però dubbi che dietro le motivazioni strettamente giuridiche si celassero ragioni politiche assai evidenti, le quali facevano capo, da un lato, ai pessimi risultati delle politiche sociali ed economiche adottate dal Presidente, e dall'altro alle gravi e ripetute accuse di corruzione che egli aveva personalmente ricevuto e delle quali esistevano, come minimo, indizi significativi (anche se, come già detto, il processo penale davanti al Tribunale Supremo si concluse con esito favorevole all'ex Presidente)¹³⁹.

¹³⁸ Questo è quanto sostiene J. Zaiden Benvindo, *Institutions Matter: The Brazilian Supreme Court's Decision on Impeachment*, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 31, 2015, at: www.iconnectblog.com/2015/12/institutions-matter-the-brazilian-supreme-courts-decision-on-impeachment/, che, pur ritenendo (erroneamente, come i fatti dimostreranno) che “now that the rules of the democratic game have been settled, it[*l'impeachment* di Dilma Rousseff] has become less likely”, loda la decisione del Tribunale del 16-17 dicembre 2015 su alcuni aspetti della procedura (come la composizione del comitato istruttorio) e la difende contro le accuse di eccessivo attivismo giudiziario mosse da altri autori e dagli istigatori dell'*impeachment*, ritenendo che al contrario il giudice supremo abbia agito in modo ragionevole e trasparente, tenendo conto in modo coerente delle opinioni di maggioranza e di minoranza e dei propri precedenti, col risultato finale che esso “by strengthening the Senate, provided a further institutional filter to inhibit congressmen from transforming the impeachment into a simple motion of censure in a “proto-parliamentary” country. In the end, it preserved the rules of the democratic game and the presidential regime as set out in the Constitution”.

¹³⁹ Come osserva Kada, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, cit., 123, “The ruling was disappointing to many Brazilians but not unexpected by legal experts”, a causa della particolare natura dei reati contestati, che per l'assenza di prove fisiche o testimoni rendeva difficile dimostrarne la commissione ai sensi degli *standard* di prova fissati dal diritto penale brasiliano.

Al contrario, nel caso Rousseff, “*the basis on which the president was impeached was far murkier*”¹⁴⁰: pur non mancando anche in quell’occasione fortissime motivazioni politiche perché la Presidente se ne andasse, dovute alla sua estrema impopolarità presso l’elettorato e gli alleati di governo, esse sembrano nettamente prevalere rispetto al presunto fondamento giuridico dell’operazione. In altre parole, come più volte evidenziato, l’accusa di aver violato, attraverso l’espedito delle *pedaladas*, le norme di legge in materia di responsabilità fiscale e di conseguenza anche una delle fattispecie di responsabilità presidenziale esplicitamente previste dal testo costituzionale (art. 85, VI Cost.) sembrava costituire un presupposto non molto solido per giungere ad una conseguenza drastica come la destituzione del Capo dello Stato. Essa espone i suoi promotori ad accuse di incoerenza e strumentalizzazione politica per aver basato tutta la propria campagna su una condotta che certamente non ha rilevanza penale e che, a quanto è dato ricostruire, è sempre stata molto diffusa nell’ambiente politico brasiliano a prescindere dalle affiliazioni partitiche dei singoli Presidenti¹⁴¹.

Se entrambi i casi presi in esame manifestano in modo piuttosto evidente, come dimostrano ad esempio una rapida considerazione delle maggioranze favorevoli all’*impeachment* nelle varie votazioni ed un esame del contesto socio-politico generale, un notevole grado di polarizzazione politica circa la scelta di procedere o meno alla condanna, l’esempio dell’*impeachment* di Rousseff nel 2016 estremizza ancora di più la tendenza. Quanto questo possa essere considerato normale, anche alla luce dell’esperienza di altre realtà (quella statunitense in particolare), e quanto invece vada ascritto a condizioni particolari, se non anomale, dell’ordinamento brasiliano è una questione controversa e complessa, che qui cercheremo di affrontare sinteticamente.

In breve, così come negli Stati Uniti, pare di poter concludere che il Congresso brasiliano ritenga giustificabile un *impeachment* basato su un comportamento dell’accusato che, pur non costituendo un reato, rientri in qualche modo in una delle figure di abuso di potere o di attentato ai cardini dell’ordinamento delineati dalla Costituzione, anche se, ovviamente, le opinioni della dottrina in materia non sono univoche, riflettendo l’eterno dibattito sulla natura penale o meno dell’istituto¹⁴². Quello in cui differiscono le due realtà, invece, è il livello di politicizzazione coinvolto nella vicenda. Nei due casi brasiliani presi

¹⁴⁰ Helmke, *op. cit.*, 5.

¹⁴¹ Paffarini, *op. cit.*, 559, rileva che esso costituiva “una pratica contabile consolidata dal 1995. Il dibattito politico che è scaturito dall’episodio ha dimostrato che la contro-argomentazione della Rousseff trovava effettivamente conferma nella gestione precedente dei fondi pubblici attuata durante le presidenze di Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e di Lula (2003-2011) e, per questo, non è stata contestata dall’accusa”.

¹⁴² Come riassume Rattinger, *op. cit.*, 142 s., rifacendosi a P. Brossard, *O impeachment – Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República* (São Paulo: Saraiva, 2nd ed. 1992), al momento nel panorama brasiliano si fronteggiano due tesi opposte: una secondo la quale oggetto dell’*impeachment* sono “*political offenses, related to unlawfulness of a political nature, and politically sanctioned*” (nota 5, 74), ed un’altra, abbracciata dallo stesso Tribunale Supremo, che lo vede come un procedimento al tempo stesso penale e politico, soggetto al principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, ma che si svolge davanti ad un giudice politico e comporta (anche) una sanzione politica.

in esame, infatti, l'avvio del procedimento non è stato certamente casuale, ma si è sempre situato in momenti di forte incertezza ed instabilità politica, nei quali la popolarità del Presidente in carica era drasticamente in crisi¹⁴³ e la solidità della coalizione politica a sostegno dell'amministrazione presidenziale sempre più compromessa. Appare certamente probabile che, al di là dei motivi giuridici allegati, queste siano state le vere cause che hanno determinato la rottura degli equilibri istituzionali e l'inizio del procedimento di rimozione che, lo ricordiamo, in un sistema presidenziale dovrebbe essere l'eccezione, non la regola.

Ecco allora che, se guardati da un punto di vista politico, essi potrebbero essere letti anche come una presa di distanza del Congresso nei confronti di un Presidente ormai debole e controverso, insomma, come una sorta di "sfiducia" dello stesso da parte dell'organo parlamentare. Si tratta di una procedura che apparirebbe naturale in un sistema parlamentare, ma altamente anomala in un modello sulla carta presidenziale come quello disegnato dalla Costituzione brasiliana, che non fa menzione alcuna di un rapporto di fiducia fra potere legislativo ed esecutivo, ma anzi si premura di garantire la rispettiva autonomia dei due poteri. Quest'ultimo aspetto appare cruciale per una comprensione piena del fenomeno che, come gran parte degli autori sospettano, deve molto più a dinamiche attinenti alla forma di governo ed al sistema politico che non alla pura e semplice disciplina costituzionale dei *crimes de responsabilidade*, con le loro varie fattispecie: in che modo le peculiari caratteristiche del presidenzialismo brasiliano possono aver influenzato il ricorso all'*impeachment*, facendogli assumere connotati diversi da quelli che presenta nell'ordinamento-madre degli USA?

5.5. Una conclusione provvisoria: l'impeachment come forma di responsabilizzazione presidenziale nei confronti del Congresso brasiliano?

Innanzitutto e riassumendo, per tentare di chiarire come l'attuale configurazione del presidenzialismo brasiliano possa aver influenzato la prassi in materia di *impeachment* in quel Paese occorre partire dalle basi stesse dell'ordinamento costituzionale.

La Costituzione brasiliana del 1988, fra i vari scopi, si proponeva quello di segnare un netto distacco con la precedente fase autoritaria, impedendo il ritorno alla dittatura. Per questo, essa si caratterizzò per un atteggiamento sicuramente progressista in termini di riconoscimento dei diritti e di garanzia degli equilibri istituzionali, ad esempio attribuendo un ruolo di primo piano al Supremo Tribunale Federale, vertice del potere giudiziario¹⁴⁴. Tuttavia, allo stesso tempo, essa si dimostrò "a very conservative Constitution in terms of the organization of the political system"¹⁴⁵, prevedendo da una parte una figura presidenziale forte, i cui poteri, paradossalmente, venivano persino incrementati rispetto al periodo

¹⁴³ Almagro Castro, *op. cit.*, 41, cita come dati significativi sondaggi che indicavano come il 65% della popolazione fosse a favore dell'*impeachment* di Rouseff, ed addirittura il 75% di quello contro Collor.

¹⁴⁴ Avritzer, *op. cit.*, 353 s.

¹⁴⁵ *Ibidem*, 353.

dittatoriale, e resi particolarmente incisivi in materia di definizione dell'agenda legislativa¹⁴⁶, eletta secondo un sistema maggioritario, e dall'altra un sistema elettorale per il Congresso su base proporzionale.

Questa situazione, come è facile immaginare, poggiava su di una dicotomia potenzialmente problematica, ai sensi della quale un Capo dello Stato, esclusivo titolare del potere esecutivo e dotato di attribuzioni assai rilevanti in materia di determinazione e conseguimento dell'indirizzo politico, doveva coesistere con un Parlamento bicamerale nel quale, com'era naturale dato il sistema prescelto, sarebbe stato rappresentato un numero molto elevato di partiti, nessuno dei quali titolare della maggioranza assoluta dei seggi. Superficialmente la circostanza descritta può sembrare assimilabile al fenomeno statunitense del *divided government*, dove però, accanto alla coesistenza di una maggioranza presidenziale e di una congressuale di "colori" diversi, si riscontrano elementi che contribuiscono a non esasperare le divergenze, come il carattere maggioritario di entrambi i sistemi elettorali adottati ed il bipartitismo di fatto del sistema politico. Quali sarebbero state le conseguenze pratiche di questa architettura istituzionale sul funzionamento futuro del sistema?

Proprio per via di queste premesse, nonostante sia comune la valutazione che, nei suoi primi tre decenni di vita, la democrazia brasiliana si sia dimostrata finora robusta e vitale¹⁴⁷, è facile rilevare anche come essa abbia visto lo svilupparsi di una dinamica politico-istituzionale del tutto particolare, definibile come "presidenzialismo di coalizione"¹⁴⁸. Essa evidenzia un quadro assai peculiare dell'equilibrio fra poteri nella realtà brasiliana rispetto ad altri sistemi presidenziali, un quadro però tutt'altro che statico, bensì mutevole e caratterizzato da una forte dialettica fra Presidente e Congresso, sulla quale ci si soffermerà brevemente.

In breve, mentre il sistema elettorale maggioritario consente l'elezione a Presidente della Repubblica del candidato di una specifica forza politica, a prescindere dalla forza specifica di quest'ultima, il sistema proporzionale al contempo vigente per il Congresso non assicura che quello stesso partito ottenga una percentuale di seggi sufficiente a garantirgli di dare attuazione al proprio programma politico. La conseguenza è che il partito che esprime il Presidente è costretto a cercare alleati fra le altre forze e a formare una coalizione di governo che ammonti ad una maggioranza parlamentare capace di sostenere l'amministrazione.

¹⁴⁶ Lo sottolinea L. G. Arcaro Conci, *Presidentialism and the Crisis of Governance in Brazil*, Int'l J. Const. L. Blog, Oct. 13, 2018, at: www.iconnectblog.com/2018/10/presidentialism-and-the-crisis-of-governance-in-brazil/.

¹⁴⁷ Così Kingstone, P., and T. Power, 2008, *Democratic Brazil Revisited*, Pittsburg: Penn Press e Monteiro, A., 2014, *Brazil: Reversal of Fortune*, London: Polity Press, citati da Avritzer, *op. cit.*, 352.

¹⁴⁸ Termine coniato dal costituzionalista brasiliano S. Abranches, *Presidencialismo de Colalizão. O dilema institucional brasileiro*, in *Revistas de Ciências Sociais*, 31, 5-34 (1988) e poi ampiamente ripreso dalla dottrina di quel Paese, come osserva Paffarini, *op. cit.*, p. 555, nota 9.

A causa della particolare frammentarietà del contesto politico brasiliano¹⁴⁹, dominato da un numero molto alto di partiti a livello statale e federale, parecchi dei quali rappresentati nel Congresso¹⁵⁰, i Presidenti brasiliani hanno sempre dovuto trattare con tali soggetti per acquisirne il sostegno, portando così alla formazione di gabinetti presidenziali molto variegati e numerosi, dove le diverse forze della coalizione trovavano rappresentanza secondo un complesso equilibrio¹⁵¹. A sua volta, l'eterogeneità delle compagini governative ha fatto sì che ben difficilmente un Presidente, quando anche fosse stato il *leader* indiscusso del proprio partito, potesse permettersi di attuare tutti i punti del proprio programma senza dover scendere a compromessi con gli alleati e così "annacquarelo", come è stato ad esempio evidente con riguardo ai rapporti fra PT ed altre forze della coalizione durante i due mandati di Dilma Rousseff¹⁵².

Il Congresso, attraverso il quale devono necessariamente passare gli accordi relativi alle varie misure proposte dall'amministrazione, ha così conquistato un'importanza non trascurabile negli equilibri del sistema¹⁵³ grazie ai suoi margini di influenza e pressione sul capo dell'esecutivo che, per quanto possa essere titolare di poteri significativi, non potrà, rappresentando di per sé una fazione politicamente minoritaria, esercitarli in modo pieno ed efficace e quindi conseguire i propri scopi politici senza la collaborazione del potere legislativo. Tale collaborazione che, per i tratti fin qui delineati, sembra avvicinarsi molto a schemi propri degli ordinamenti parlamentari più che del sistema americano, dove emerse per la prima volta il modello presidenziale propriamente detto e nel quale legislativo ed esecutivo sono fra loro in buona parte indipendenti, sulla scia dell'accoglimento di una versione rigida del principio di separazione, e ad ogni

¹⁴⁹ S. Mainwaring, *Multipartitism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil*, in Mainwaring, Shugart, *op. cit.*, 55-109, citato da Mezzetti, *Le democrazie incerte*, cit., 353 s., definisce quello brasiliano uno dei "peggiori casi" di frammentazione ed indisciplina del sistema partitico in uno Stato federale, tale da avere gravi ripercussioni sulla stabilità governativa e sull'efficacia dell'azione legislativa presidenziale. Tuttavia Mezzetti contesta, anche sulla base di un'analisi comparativa estesa ad altri Paesi dell'area, una conclusione così netta, ricordando come, ad esempio, consistenti poteri normativi presidenziali (previsti in Brasile) possono compensare gli svantaggi in termini di disciplina della coalizione, a loro volta in concreto meno significativi di quanto sostenuto da Mainwaring.

¹⁵⁰ Paradigmatico l'esito delle elezioni del 2014, all'indomani delle quali, secondo Nunes, Ranulfo Melo, *op. cit.*, 285, "the country faced the most fragmented Congress in its history", con un numero effettivo di partiti che andava dagli 8,4 del Senato ai 13,3 della Camera.

¹⁵¹ Non c'è allora da stupirsi se, come riportano *ibidem*, all'inizio del suo secondo mandato l'amministrazione Rousseff poggiava su una coalizione comprendente ben dieci partiti e che ammontava in teoria ad una maggioranza di 328 voti (64% della Camera), la quale "however, never worked". Con riguardo alla composizione ministeriale dei governi, Avritzer, *op. cit.*, 354, ammette, comparando fra loro varie amministrazioni succedutesi nel tempo: "This system drastically reduced the efficiency of the federal administration. The turnover of ministerial positions was dramatic. Cardoso had 98 ministers, Lula had 105, and Dilma with 5 and ½ years of presidency had 115".

¹⁵² Specie il PMDB, che Almagro Castro, *op. cit.*, 29 definisce "un partido cartel, únicamente interesado en adquirir y conservar cuotas de poder en atención a su representatividad parlamentaria".

¹⁵³ Come osserva Arcaro Conci, *op. cit.*, "On the other hand, even if the government rates of success and dominance of the Parliament are very high, which demonstrates the ascendancy of the Government over Congress, the hyper-fragmented party system balances that power".

modo la collaborazione fra i due dovrebbe essere facilitata dal sistema elettorale che produce un bipartitismo di fatto. In Brasile, al contrario, la separazione è molto più sfumata, rendendo necessaria ed inevitabile una continua contrattazione fra il Presidente ed il Congresso, perché il primo non può governare senza il sostegno di una maggioranza dell'altro, ma costruire e mantenere la maggioranza in questione è un'operazione complessa, anche per le caratteristiche specifiche del sistema partitico¹⁵⁴.

Si delinea perciò un modello di relazioni fra istituzioni assai specifico, incentrato su una necessità di collaborazione fra esecutivo e legislativo che è influenzata da fattori non statici come l'ampiezza e la solidità della maggioranza a sostegno dell'amministrazione e la maggiore o minore capacità del *leader* della coalizione di trovare una posizione di sintesi fra istanze a volte anche piuttosto differenti. Il ritratto del presidenzialismo brasiliano offerto da queste osservazioni è quello di un sistema degno di nota sotto vari aspetti, corrispondente ad una categoria peculiare nell'ambito delle tassonomie sperimentate dagli studiosi del presidenzialismo latinoamericano, i quali, se dal punto di vista del dettato costituzionale lo vedono come un esempio (sia pure *sui generis*) di "*presidencialismo puro*", particolarmente vicino alla matrice statunitense, da un'altra prospettiva, quella della pratica politico-costituzionale, lo ritengono un caso di "*presidencialismo equilibrado*", nel quale il Presidente, privo di una maggioranza parlamentare "propria", è spinto a costruirne una attraverso misure stabili o *ad hoc*, collaborando con i vari partiti presenti sulla scena politica¹⁵⁵. Si riscontrano, anche a questo proposito, alcune analogie con il paradigma del *divided government* negli USA, laddove il Presidente che si trovi a dover fare i conti con una maggioranza congressuale politicamente poco omogenea è spesso costretto a scendere a compromessi anche con esponenti del partito avversario per ottenere il loro assenso all'approvazione di specifiche misure legislative, un compito che, tuttavia,

¹⁵⁴ *Ibidem*, osserva come la maggiore parte dei partiti rappresentati nel Congresso siano "*unrelated to any specific political ideology and strategically positioned to negotiate administrative positions in exchange for government support*", caratterizzati da una forte influenza dei singoli deputati e senatori, i quali pretendono lo stanziamento di fondi a favore dei propri collegi elettorali, e da una visione personalistica e verticistica della politica, con un'organizzazione interna scarsamente trasparente e democratica.

¹⁵⁵ Il riferimento è ancora una volta alle citate classificazioni di Carpizo, *op. cit.*, il quale considera il caso brasiliano sotto due profili diversi, quelli della "*norma constitucional*" e della "*realidad constitucional*", ognuno incentrato su piani di analisi differenti. Per quanto riguarda il secondo profilo, l'autore precisa che esso presuppone come condizioni il "*bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo, generalmente, de carácter moderado*" (ma quest'ultima caratteristica in realtà non sembra riscontrarsi nell'esperienza brasiliana, dominata da un'estrema frammentazione delle forze politiche), la disponibilità del Presidente a collaborare col Congresso, una disciplina di partito non eccessivamente rigida, rispetto da parte di ciascun potere delle proprie competenze delineate dalla Costituzione, un funzionamento adeguato del sistema di controlli costituzionali volti a garantire l'equilibrio dei poteri e un alto tasso di successo delle iniziative presidenziali, sia pur a prezzo di negoziati e compromessi con gli esponenti del proprio partito e di quelli alleati. Carpizo aggiunge inoltre che, nell'ambito della forma di governo presidenziale, il tipo da ultimo evidenziato "*es probablemente el que responde mejor a la idea de democracia con gobernabilidad*", e che, oltre al Brasile, esso attualmente vige anche in altri Paesi della regione, ad es. Cile, Perù, Uruguay.

risulta forse meno complesso in un sistema politico come quello americano notoriamente caratterizzato da tassi relativamente scarsi di disciplina di partito nei due (unici) partiti rappresentati nel Congresso¹⁵⁶.

Forse allora non è un caso che, come parte della dottrina ha osservato¹⁵⁷, a cadere vittima dell'*impeachment* siano stati proprio Collor e Rouseff, due politici che, al di là delle rispettive differenze ideologiche, erano ampiamente visti come personaggi “difficili”, estremamente sicuri di sé e poco inclini, anche dal punto di vista del temperamento personale, ad accettare critiche e a collaborare con altri. In altri termini, la loro sorte sarebbe stata segnata dalla loro incapacità di mantenere in piedi le alleanze che avevano costruito a sostegno delle proprie amministrazioni, incapacità che, oltre a rivelarsi deleteria per la gestione della politica nazionale, si sarebbe ritorta contro di loro al momento dell'*impeachment*. Effettivamente, per allargare un po' il panorama, l'esperienza di altri ordinamenti latinoamericani dimostra che la maggiore o minore propensione di un Presidente a costruire e mantenere un'alleanza solida con altre forze politiche a sostegno del proprio potere è stata spesso un fattore decisivo nell'assicurarne la maggiore o minore stabilità nella carica di fronte a tentativi di rimozione attraverso procedimenti di *impeachment* o altri strumenti¹⁵⁸.

Il quadro che emerge dall'analisi di entrambe le vicende, quella del 1992 e quella del 2016, è quello di due Presidenti indeboliti, impopolari presso l'elettorato a causa delle loro politiche ed in cattivi rapporti con gli alleati di governo per una serie di ragioni¹⁵⁹. Nel caso di Collor accanto alla pessima gestione delle politiche economiche si aggiungevano i numerosi scandali di corruzione che affliggevano l'amministrazione e soprattutto il Presidente stesso¹⁶⁰, in modo non troppo differente da quello di Rouseff, dove alla situazione economica nazionale in fase di crisi e stagnazione dopo anni di crescita economica e delle reti di protezione sociale si aggiungevano sia il (presunto) coinvolgimento della Presidente nello scandalo Petrobras¹⁶¹, che pure non costituì formalmente materia di *impeachment*,

¹⁵⁶ Per maggiori informazioni a questo proposito si rimanda, ad esempio, alla disamina svolta da M. Comba, *Gli Stati Uniti d'America*, in Carrozza, Di Giovine, Ferrari, *op. cit.*, 94 ss.

¹⁵⁷ Sallum Jr., StollePaixão e Casarões, *op. cit.*, 165 ss., che parlano addirittura di un comportamento politicamente suicida e schizofrenico di Collor; Almagro Castro, *op. cit.*, 41.

¹⁵⁸ Del tema si sono occupati diversi autori. Ad esempio, Llanos, Marsteintredet, *op. cit.*, 187, osservano, citando Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, *cit.*, 133, che “isolated presidents and, to a lesser extent, presidents who adopt a confrontational stance vis-à-vis Congress are more likely to be impeached, while presidents who build extensive legislative coalitions early in their terms are likely to be shielded”, e poco più avanti (192) citano proprio Collor come esempio di Presidente la cui caduta fu profondamente influenzata dall'incapacità di raggiungere accordi con l'opposizione.

¹⁵⁹ I punti in comune fra le due vicende sono così riassunti da Almagro Castro, *op. cit.*, 42: “a) escaso carisma del mandatario; b) falta de apoyo político; c) rechazo social expreso, si bien superior en el caso de Collor, manifestado a través de la plataforma social Caras Pintadas; d) una situación de crisis económica in crescendo”.

¹⁶⁰ Non bisogna, tuttavia, sopravvalutare l'utilità dell'*impeachment* come strumento di lotta alla corruzione; anzi, come rileva Kada, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, *cit.*, 135, essa è limitata, poiché “the legislature cannot take the material gains of corruption away from the executive”, ma può solo farne valere *ex post* la responsabilità politica.

¹⁶¹ Presumibilmente a danneggiare la credibilità di Rouseff sia presso il mondo politico che

sia le sue (non pienamente dimostrate) irregolarità in materia di bilancio. A causa dello *status* minoritario dei loro partiti politici di riferimento, è stato sufficiente che entrambi i Presidenti venissero abbandonati dagli alleati perché il loro destino fosse segnato, e persino all'interno dei loro stessi partiti si verificarono defezioni di massa a favore della condanna¹⁶².

In altre parole, una maggioranza parlamentare insoddisfatta dell'operato del capo dell'esecutivo ha, per ben due volte nella storia recente brasiliana, optato per rimuoverlo sulla base di ragioni essenzialmente politiche attraverso un meccanismo costituzionale in realtà non predisposto a tale scopo. Comunque la si voglia vedere, ed a prescindere dai (vaghi) parametri giuridici dei quali si è invocata la violazione, i risultati pratici si avvicinano in parte a quelli di un voto di sfiducia, un meccanismo che non dovrebbe avere cittadinanza in un sistema presidenziale. Si tratta quindi di un abuso delle previsioni costituzionali in tema di *impeachment*, volto a conseguire un effetto altrimenti impedito dalla stessa struttura generale dell'ordinamento? Si tratta di un fenomeno patologico, oppure di una situazione in qualche modo giustificabile alla luce dello specifico contesto brasiliano? Si registra un avvicinamento tendenziale e reciproco fra le dinamiche evolutive concrete delle forme di governo parlamentari e presidenziali?¹⁶³ La risposta a queste domande non è facile, almeno se si vuole rispondere strettamente in punto di diritto costituzionale.

Quella che sembra emergere è una vera e propria prassi, una concezione diffusa fra gli attori politici brasiliani stando alla quale l'*impeachment* costituisce un valido strumento per rimuovere un *leader* politico non più collaborativo con il Congresso e percepito genericamente come responsabile di una pessima congiuntura politico-economica, se non di colpe più specificamente proprie, una situazione di crisi e di stallo alla quale sembra possibile reagire solo attivando il procedimento di giudizio politico previsto dalla Costituzione. Ma si tratta, a ben vedere, di una forzatura dello scopo originario dell'istituto, che, pur non segnalandosi per la sua totale assimilabilità ad un procedimento penale, e quindi consentendo un certo grado di discrezionalità politica ai soggetti chiamati a valutare le accuse, non dovrebbe neppure ammontare *tout court* ad un puro *recall* del Presidente in carica. Questi, è bene ricordarlo, è eletto a suffragio universale diretto ad intervalli quadriennali, e quindi è responsabile in prima persona verso il

presso l'opinione pubblica concorsero anche i suoi stretti rapporti con l'ex Presidente Lula, suo compagno di partito, ed il tentativo di nominarlo ministro all'inizio del 2016 fu da più parti considerato un tentativo di proteggerlo dai processi per corruzione che pendevano sul suo capo conferendogli l'immunità ministeriale, suscitando, specie a seguito della pubblicazione di un'intercettazione fra i due nella quale venivano mosse accuse di politicizzazione al Tribunale Supremo, la reazione sdegnata di quest'ultimo, come rievoca Figueiredo, *op. cit.*, 143 ss.

¹⁶² Per esempio, le statistiche riportate da Kada, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, cit., 124 segnalano che su 114 parlamentari della coalizione di governo ben 79 votarono a favore della messa in stato di accusa di Collor.

¹⁶³ Questa è la tesi sostenuta da T. E. Frosini, *Declinazioni del governare*, Torino, Giappichelli, 2018, VI s., che rinvia, per maggiori dettagli alla propria relazione conclusiva *Parlamentarismo come presidenzialismo (e viceversa)*, svolta in occasione del "I Simposio internazionale di diritto elettorale e politico", svoltosi a Rio Janeiro dal 13 al 15 dicembre 2017, in corso di pubblicazione.

popolo da cui trae la sua legittimazione politica, non verso il Congresso che, pur potendo vantare una legittimazione analoga, non dispone di strumenti costituzionali per condizionarlo¹⁶⁴. Non ci pare quindi fuori luogo parlare per casi come questi, ricorrendo ad una nozione familiare al nostro diritto amministrativo, di un vero “sviamento” del potere di accusa e rimozione, il quale viene contemplato dalla Costituzione con riferimento ad uno scopo ben preciso, ma viene impiegato dal suo titolare, ossia il Congresso, per fini ben diversi da quelli istituzionali, e quindi in teoria illegittimi. Ovviamente, la mancanza di un rimedio effettivo di natura politica o giurisdizionale contro la decisione definitiva dell’assemblea (come lo stesso Tribunale Supremo ha dimostrato rigettando il ricorso dell’ex Presidente Rousseff) rende di fatto non sanzionabili tali violazioni, destinate a rimanere nella sfera delle decisioni “politiche” insindacabili.

Il carattere, se non propriamente eversivo, sicuramente irrituale e controverso di questo impiego della procedura risulta particolarmente evidente nel caso Rousseff, dove l’allegazione di una responsabilità personale della Presidente, pur necessaria sotto il profilo costituzionale, appare una sorta di “foglia di fico” volta a giustificare una mossa che trova le sue vere ragioni, in assenza di fondati sospetti di responsabilità penale diretta o di gravi violazioni costituzionali da parte della stessa, nella diffusa insoddisfazione a livello sociale e politico per le politiche portate avanti dall’amministrazione in carica. Queste ultime sono state ritenute tanto dannose da motivare una rimozione anzitempo del capo dell’esecutivo, senza attendere la successiva scadenza elettorale ed il giudizio popolare sulle sue responsabilità. Anzi, nel caso di specie si pone il problema del possibile rovesciamento surrettizio delle preferenze espresse dall’elettorato¹⁶⁵, perché allo sfaldamento della coalizione guidata dal PT ed alla rimozione di Rousseff ha fatto seguito l’ascesa alla presidenza del Vicepresidente Temer (esponente, per via del complesso gioco di alleanze, di un partito centrista e moderato, e non di sinistra come quello della Presidente), il quale ha creato un proprio gabinetto dalla composizione alternativa rispetto al precedente ed ha avviato politiche che per molti versi si pongono all’opposto di quelle intraprese

¹⁶⁴ Il concetto è espresso in modo molto efficace da Figueiredo, *op. cit.*, 148: “È anche importante notare che lo strumento per destituire i governi (gestiti da) non competenti, i malgoverni, in un sistema presidenziale, è la *recall election*, che non è prevista dalla Costituzione brasiliana. L’*impeachment* non rappresenta un sostituto del *recall*. L’*impeachment* è un processo politico, un giudizio politico, e una sanzione che si applica attraverso ciò è politica, non ha natura di sanzione penale, ma solamente di revoca del mandato e l’inibizione per otto anni all’esercizio della vita pubblica. Il processo deve avere i requisiti di un giusto processo. Anche se la ricezione della denuncia da parte della Camera dei deputati è ragionevolmente discrezionale, il processo in Senato deve essere guidato dalle norme costituzionali e dalla legge”.

¹⁶⁵ Proprio in questo senso Frosini, *op. cit.*, VI, parla di “torsione politica” di un istituto in origine giuridico, favorita dalla costituzionalizzazione del sistema proporzionale e dalla conseguente dinamica del presidenzialismo di coalizione, che fa sì che una forza minoritaria della coalizione possa, una volta scalzato il *partner* di maggioranza dal voto dell’assemblea, vedersi proiettata alla presidenza, senza che questo corrispondesse alle scelte (politiche) originarie dell’elettorato.

dalla precedente titolare dalla carica¹⁶⁶. Parlare di un “golpe legislativo” contro Rousseff ci pare francamente esagerato (specialmente se paragonato al caso paraguayano del quale andremo a parlare fra breve), poiché non si può negare che i fautori dell'*impeachment* abbiano agito, in linea generale, nel rispetto delle procedure e delle garanzie costituzionalmente previste, le quali, sulla falsariga dell'esempio statunitense, mirano ad assicurare che il procedimento davanti alle camere del Congresso si svolga secondo forme paragiurisdizionali, in modo tale che l'accusato possa vedere ragionevolmente tutelati i propri diritti di difesa¹⁶⁷.

Ma nonostante questo, e nonostante il fatto che il suo esito sia stato sostanzialmente accettato anche a livello internazionale¹⁶⁸, restano numerosi dubbi sulle più ampie implicazioni che la tendenza descritta potrebbe avere sugli equilibri di una dialettica fra poteri già dinamica e duttile.

In conclusione, dalle vicende brasiliane si può trarre la seguente constatazione. In un sistema la cui struttura costituzionale è formalmente e principalmente presidenziale, ma dove le dinamiche politiche dominanti privilegiano un multipartitismo estremo e rendono inevitabile la costruzione di coalizioni parlamentari a sostegno dell'esecutivo, così introducendo un certo grado di instabilità potenziale, l'*impeachment* è diventato il mezzo attraverso il quale reagire all'instabilità quando essa si manifesta, ossia nel momento in cui, a causa di fattori specifici o generici, l'alleanza perde la sua coesione e la *leadership* presidenziale viene contrastata. Rimuovendo il Presidente, che assurge quasi a capro espiatorio, i promotori dell'*impeachment* ritengono presumibilmente di poter risolvere la crisi in modo relativamente semplice e senza allontanarsi dalla legalità costituzionale. Ma si tratta, ovviamente, di una soluzione temporanea ed insoddisfacente, non priva di possibili conseguenze negative come tutte le interpretazioni forzate di un concetto, perché applica l'istituto per una finalità che non è la sua funzione naturale, rischiando di snaturarlo, ed allo stesso tempo non elimina le cause di fondo dell'instabilità. Queste ultime riposano piuttosto su fattori strutturali.

Il presidenzialismo brasiliano, che per le proprie caratteristiche intrinseche e concrete partecipa già di alcune dinamiche *lato sensu* parlamentari, come la necessità di coalizioni per il suo funzionamento, aumenta la propria connotazione in tal senso attraverso l'introduzione di una forma spuria di sfiducia, nell'assenza

¹⁶⁶ Avritzer, *op. cit.*, 355 s., mette bene in luce tutte le iniziative, pratiche e simboliche, del nuovo Presidente volte a rompere nettamente la continuità con le amministrazioni del PT.

¹⁶⁷ Anche se, come annota *ibidem*, 355, con riferimento al procedimento, “*The Senate repeated the lower house vote with a large part of the senators who constituted a ‘political jury’ publicly announcing their votes weeks before the presentation of the president’s defense*”, facendo venir meno ogni parvenza di imparzialità.

¹⁶⁸ A questo proposito si veda A. San Martim Portes, *Regime effectiveness and democracy protection: the responses of Mercosur to the impeachment processes in Paraguay and Brazil*, in *Rev. Conj. Aust.* | Porto Alegre | v.8, n.41 | p.58-70 | abr./mai. 2017 | ISSN: 2178-8839, il qual osserva (66) che “*If domestically the impeachment created an intense debate, internationally, the reaction was different*”, poiché, a parte l'isolata protesta del Venezuela, gli altri Paesi del gruppo Mercosur decisero di non ricorrere, al contrario di quanto accaduto in occasione dell'*impeachment* paraguayano del 2012 (vedi la prossima sezione), a misure sanzionatorie nei confronti del Brasile per presunte violazioni del principio democratico.

giuridica di un tale vincolo fra legislativo ed esecutivo. L'equilibrio fra poteri conosce una (almeno momentanea) trasformazione, poiché l'*impeachment* è usato dalla maggioranza del legislativo per far valere una responsabilità del Presidente che è sostanzialmente politica, e quindi esercitare un controllo sul suo operato che vada al di là dell'abituale collaborazione in momenti di stabilità.

Ma non si tratta probabilmente né dell'unico né del più eclatante fra i casi del genere che si sono registrati in America Latina, come cercheremo di illustrare nella prossima sezione con un altro esempio.

6. Il caso paraguayano.

6.1. Un contesto politico turbolento ed instabile: il tentativo di impeachment contro Cubas Grau (cenni).

Fino ad adesso abbiamo parlato di uno dei principali Paesi dell'America Latina, e dell'uso dell'*impeachment* presidenziale che vi è stato fatto. Tuttavia, proprio come indicato al termine della scorsa sezione, esistono casi analoghi di sospetto impiego partigiano dell'istituto in altri Stati latinoamericani, in relazione ai quali la dottrina ha evidenziato criticità ben maggiori rispetto ai citati esempi brasiliani, se non vere e proprie violazioni del dettato costituzionale e delle garanzie volte ad assicurare la conformità del suo utilizzo ai canoni dello Stato di diritto. Uno dei casi politicamente più controversi, e sul quale diversi autori si sono pronunciati, esprimendo forti dubbi di compatibilità con l'ordinamento costituzionale, almeno se considerato in una prospettiva non puramente formale, ha avuto come teatro uno dei Paesi più piccoli e meno considerati del Sudamerica, ossia il Paraguay.

Il caso sul quale intendiamo concentrarci è quello della messa in stato d'accusa e della rimozione del Presidente paraguayano Fernando Lugo, avvenuto nel 2012, cioè in un periodo intermedio fra l'*impeachment* di Collor e quello di Dilma Rousseff in Brasile. Si tratta di un caso che ha suscitato un forte scalpore sia a livello interno che esterno, con ripercussioni addirittura sulle relazioni internazionali del Paraguay, e la cui problematicità si sostanzia nell'accusa rivoltagli di essere nientemeno che un vero e proprio colpo di Stato contro un Presidente legittimo, sia pur effettuato con mezzi apparentemente legali. Cercheremo di chiarire nel corso dell'analisi se questa valutazione abbia un fondamento costituzionale o sia piuttosto frutto di considerazioni polemiche di natura strettamente politica, esaminando il procedimento, le sue basi politiche e la normativa applicata nelle circostanze concrete. Ci sarà anche lo spazio per un breve confronto con l'esperienza brasiliana, al fine di ricercare eventuali dinamiche politico-costituzionali comuni.

Tuttavia, prima di procedere direttamente all'esame, occorre prima delineare in sintesi il contesto di riferimento e gli antecedenti politici dell'*impeachment* in questione.

Vale la pena di osservare, anzitutto, come il Paraguay abbia avuto una storia alquanto turbolenta nel corso del XX secolo, conoscendo sconvolgimenti sociali,

cambiamenti di regime e lunghi periodi di dittatura¹⁶⁹. Soltanto all'inizio degli anni '90 esso si è incamminato, nell'ambito di un più generale *trend* coinvolgente l'intera area latinoamericana, verso la democrazia, sancendo il mutamento definitivo con l'approvazione della nuova Costituzione democratica del 1992, la quale, fra l'altro, conteneva una disciplina dell'*impeachment* che approfondiremo in seguito. Tuttavia, questo non ha significato affatto la fine dei problemi per l'ordinamento paraguayano, che continua a soffrire di numerose avversità, fra cui spiccano istituzioni statali ancora deboli ed immature a causa della pesante eredità della dittatura ed una corruzione molto diffusa, oltre a ricorrenti tentativi autoritari ed un diffuso clima di instabilità e violenza politica¹⁷⁰. A questo riguardo, un caso degno di nota, nonché la prima occasione di ricorso all'istituto del *juicio político* nel nuovo Paraguay democratico, è quello che interessò Raul Cubas Grau, eletto Presidente della Repubblica nel 1998.

Cubas si era originariamente candidato come Vicepresidente in *ticket* con il generale Lino Oviedo, ed in seguito lo aveva sostituito quale candidato principale una volta che Oviedo era stato arrestato ed incarcerato per la sua partecipazione ad un tentato *golpe* militare; una volta eletto, aveva commutato la pena di Oviedo causandone la liberazione anticipata, un atto controverso che lo aveva messo in conflitto con la Corte Suprema. La posizione del Presidente era infine precipitata quando, nel marzo del 1999, il Vicepresidente Luis Argaña, suo rivale politico, fu ucciso in circostanze poco chiare che fecero emergere forti sospetti di un coinvolgimento di Cubas nel delitto, e lo sdegno suscitato sfociò in violente proteste, represses nel sangue dalle forze dell'ordine. Persa ormai gran parte del suo appoggio politico¹⁷¹, la Camera dei Deputati votò la messa in stato di accusa del Capo dello Stato, e Cubas decise di dimettersi prima che il Senato potesse pronunciare la sua condanna¹⁷².

Questo primo caso di ricorso all'*impeachment* nella realtà paraguayana sembra segnare un *trend* anche per il futuro, risentendo fortemente delle circostanze concrete del contesto. In un ambiente approdato solo recentemente alle regole della democrazia liberale, ed ancora bisognoso di pratica e

¹⁶⁹ Un riassunto essenziale si trova in J. S. Beittel, *Paraguay: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, February 1, 2010, reperibile all'indirizzo Congressional Research Service 7-5700 www.crs.gov/R41067 (consultato l'11 maggio 2019), 1 s. Degna di nota, per la sua durata ed i suoi effetti perduranti sul sistema politico paraguayano, la lunga fase della dittatura militare di Alfredo Stroessner (1954-1989).

¹⁷⁰ *Ibidem*, 2 s.

¹⁷¹ Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century?*, cit., 2 ricorda come, sebbene il partito di Cubas controllasse il 56% dei seggi della Camera, offrendo così in teoria uno "scudo" contro ogni votazione di *impeachment* al Presidente, esso fosse profondamente diviso al suo interno, e la fazione principale decise di abbandonare Cubas al proprio destino.

¹⁷² Peraltro, come ricorda Helmke, *op. cit.*, 13 anche il successore di Cubas, Luis Gonzalez Macchi, divenuto a sua volta estremamente impopolare, fu il bersaglio nel 2001 e nel 2002 di ben due tentativi di *impeachment*, ai quali riuscì tuttavia a sopravvivere fino alla scadenza naturale del mandato. Llanos, Martsteintredet, *op. cit.*, 191 attribuiscono la permanenza in carica del Presidente alla sua decisione di negoziare con il Congresso anziché inimicarselo, al contrario della strategia già perseguita da Cubas.

consolidamento delle nuove regole costituzionali, il giudizio di rimozione presidenziale viene inaugurato al fine di destituire un Presidente che, nella percezione dell'opinione pubblica, si era inimicato le forze politiche e le istituzioni ed aveva finito per essere associato, non importa con quale fondatezza, a pericolosi tentativi di sovversione dell'ordine costituzionale ed a veri e propri crimini¹⁷³. In altre parole, Cubas venne messo sotto accusa, oltre che per le sue (presunte) responsabilità personali, perché percepito come un attore pericoloso per la stabilità delle istituzioni e dell'ordinamento, e quindi tale da giustificare il ricorso al *juicio político* al fine di salvaguardare l'ordine costituzionale da eventuali tentativi autoritari che la nuova Costituzione voleva rinnegare nettamente. Ovviamente, la minore maturità democratica del contesto paraguayano rispetto a quello brasiliano impone di tenere conto delle debite differenze che possono registrarsi fra i due, come una minore aderenza ai connotati dello Stato di diritto da parte degli attori politici ed una maggiore probabilità di impiego di istituti disciplinati dalla Costituzione per finalità più o meno scopertamente politiche, a prescindere dalla loro funzione principale¹⁷⁴.

Fissati così i caratteri principali dell'ordinamento che andiamo ad esaminare e rievocato il precedente più significativo, possiamo procedere al caso di nostro interesse.

6.2. Il caso Lugo: antefatti politici

Fernando Lugo fu eletto Presidente del Paraguay nell'aprile del 2008. La sua elezione fu da molti salutata come un'occasione di rinnovamento per il Paese, poiché Lugo, ex vescovo cattolico di umili origini, non apparteneva a nessuno dei partiti tradizionali che avevano dominato la politica paraguayana nel XIX e nel XX secolo ed aveva incentrato la sua campagna elettorale sulla promessa di combattere le ingiustizie sociali e migliorare le condizioni di vita dei ceti più bassi in quello che rimane uno dei Paesi più poveri e afflitti da disuguaglianze del Sudamerica. La sua vittoria elettorale aveva posto fine ad una permanenza al potere di ben 61 anni da parte del *Partido Colorado*, sconvolgendo gli equilibri politici consolidati¹⁷⁵.

¹⁷³ Come scrivono Llanos, Martstentredet, *op. cit.*, 192: “*The Cubas Grau case, however, constitutes the most extreme case of confrontation, or even caesarism.[...] This [il sostegno per Oviedo e l'omicidio di Argaña] was a confrontational move that united the opposition and the opposition of the Colorado party and paved the way for the successful impeachment*”.

¹⁷⁴ Lo mette in luce Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century?*, cit., 3: “*Paraguay's experience illustrates how institutional stretching can affect the legal justification for impeachment as well as its procedure*”, ricordando che, anche se Cubas fu accusato formalmente di “*contempt for the Supreme Court*”, era pacifico che la vera ragione del giudizio era il suo asserito coinvolgimento nell'assassinio del Vicepresidente Argaña, e ricordando come, nell'occasione, la Camera dei Deputati “*modified its internal procedures to redefine a two-third majority as 66.5% of the vote, instead of 67%, and the constitutional accusation ultimately passed in the lower house with a difference of just one vote*”, in mezzo ad accuse di gravi irregolarità nella votazione.

¹⁷⁵ L. Martstentredet, M. Llanos, D. Nolte, *Paraguay and the Politics of Impeachment*, in *Journal of Democracy*, Volume 24, Number 4, October 2013, pp. 110-123, 112.

Tuttavia, queste premesse favorevoli non ebbero lo sviluppo sperato, e ben presto Lugo si trovò in difficoltà, per motivazioni legate essenzialmente al quadro politico ed istituzionale del Paese.

Lugo, infatti, era, per così dire una sorta di “Presidente senza partito”, eletto in virtù del suo carisma quale titolare della suprema carica monocratica del Paese, ma contemporaneamente a capo di una coalizione di forze (l’Alleanza Patriottica per il Cambiamento) che non poteva contare su una maggioranza di seggi parlamentari. Questo, in realtà, non ci deve sorprendere, perché ripete uno schema comune a vari Paesi dell’area latinoamericana, e che abbiamo già constatato essere all’opera in Brasile. Anche in Paraguay, in altre parole, si può assistere ad una divergenza fra la legittimazione del Capo dello Stato e quella del partito di sua appartenenza, relativamente forte la prima, molto più debole e minoritaria la seconda, a causa della previsione di diversi sistemi per la loro elezione. Mentre il Capo dello Stato è infatti eletto a suffragio universale diretto dal corpo elettorale, richiedendosi a tali fini il raggiungimento della maggioranza semplice¹⁷⁶, al contrario le due camere del Congresso sono elette secondo un sistema proporzionale¹⁷⁷.

La conseguenza, come il risultato delle elezioni del 2008 illustra chiaramente, è il prodursi di un sistema-politico istituzionale per certi aspetti simile a quello brasiliano (sia pur in presenza di un numero inferiore di partiti, meglio strutturati e più coesi), dove la vittoria di un candidato alla carica presidenziale è facilitata, a prescindere dall’effettiva consistenza del suo sostegno parlamentare, dai meccanismi elettorali utilizzati, diversi però da quelli utilizzati per l’elezione del Congresso, dove le forze politiche che riescono ad accedervi ottengono una quantità di seggi correlata al loro effettivo peso politico. In un caso come quello del 2008, con un candidato alla presidenza molto più popolare presso l’elettorato rispetto alla lista elettorale di riferimento, ne possono perciò scaturire esecutivi “di minoranza”¹⁷⁸, i quali devono giocoforza, se vogliono essere in grado di attuare effettivamente il proprio programma politico, tentare di costruire una

¹⁷⁶ Art. 230 Cost. Paraguay.

¹⁷⁷ Come specifica C. J. Filártiga Callizo, *Sistema electoral paraguayo: consideraciones para una reforma constitucional*, all’indirizzo www.cej.org.py/uploads/files/Reforma%20Constitucional%202020-%20Sistema%20electoral.pdf (consultato il 27 giugno 2019), 9, ai sensi del *Código Electoral* del 1996 la Camera dei Deputati è eletta “por representación proporcional distribuyendo los restos por el método D’ Hondt” sulla base di circoscrizioni dipartimentali, mentre il Senato è eletto invece in seno ad un’unica circoscrizione nazionale.

¹⁷⁸ Peraltro, come osservato *ibidem*, 17 s., il sistema attuale, basato sul conseguimento della maggioranza semplice (e non assoluta) dei suffragi ha di per sé “*permitido la elección de Presidentes con una cantidad muy baja de votos favorables en relación al electorado total inscripto*”, percentuali già inferiori al 50% e che col tempo non hanno fatto che declinare, lasciandoli deboli ed impopolari alla fine dei loro mandati. A giudizio dell’autore, il problema potrebbe essere risolto (anche guardando in prospettiva comparata all’esperienza di altri Stati latinoamericani come Brasile, Colombia, Cile) mediante l’introduzione a livello costituzionale di un secondo turno elettorale di ballottaggio, il quale “*genera la elección de Presidentes con una base de legitimidad mayor, además obliga a las diversas nucleaciones políticas a consensuar y buscar establecer acuerdos*”.

maggioranza congressuale a proprio sostegno. Questi tentativi vanno ulteriormente posti nel contesto del sistema partitico paraguayano, descritto dalla letteratura (al contrario di quello brasiliano) come particolarmente strutturato e stabile nel tempo, contrassegnato per decenni dalla presenza di pochi partiti piuttosto coesi e disciplinati, e quindi in linea di principio poco aperto a nuovi scenari in grado di sconvolgerne gli equilibri¹⁷⁹.

In queste condizioni, Lugo si alleò con il PLRA del Vicepresidente Franco, il partito liberale storico avversario dei *Colorados*. Quest'ultimo¹⁸⁰, in particolare, si oppose ai piani del Presidente per risolvere uno dei problemi endemici del Paese, il latifondismo, attraverso una coraggiosa riforma agraria, relegando sullo sfondo il relativo successo delle politiche perseguite da Lugo in altri settori come la lotta alla corruzione e il miglioramento del servizio sanitario nazionale, e fra i due alleati iniziarono a sorgere contrasti; col tempo la popolarità di Lugo decrebbe vistosamente, in corrispondenza anche ad una serie di scandali attinenti alla sua vita privata¹⁸¹. Un primo tentativo di *impeachment* ad opera del *Partido Colorado* ebbe luogo dopo solo un anno dall'inizio del mandato di Lugo, ma in quell'occasione il PLRA intervenne per soccorrere l'alleato di governo facendo valere il proprio peso prevalente nella coalizione per bloccare l'iniziativa¹⁸². Tuttavia, nel luglio del 2009 esso decise di abbandonare definitivamente la coalizione, lasciando Lugo a capo di un governo di minoranza di fronte ad un Congresso ostile, sempre più impopolare ed incapace di portare avanti il proprio programma in mezzo a ricorrenti minacce di *impeachment*¹⁸³.

A far degenerare una situazione già particolarmente tesa furono i fatti di Curuguaty¹⁸⁴: nel giugno del 2012 in tale località si verificarono degli scontri fra

¹⁷⁹ Tanto che Mezzetti, *Le democrazie incerte, op. cit.*, 348 s., riferisce come nella classificazione dei sistemi partitici latinoamericani tentata da S. Mainwaring, T. Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995, 17-20 il sistema paraguayano non venga neppure preso in considerazione, in quanto (all'epoca) si configurava ancora come un sistema "egemonico in transizione", ossia ancora non pienamente democratico, a causa del lunghissimo predominio del *Partido Colorado*. Non a caso poco dopo (350) l'autore osserva che il Paraguay (vedi anche la nota *supra*) è uno dei pochi Paesi della regione a prevedere ancora un sistema per le elezioni presidenziali maggioritario senza turno di ballottaggio, che nelle sue parole "favorisce il pluripartitismo e riduce il legame fra le elezioni dell'esecutivo e quelle del legislativo nei sistemi in cui sono contemporanee".

¹⁸⁰ Definito non a caso "il più tradizionale dei suoi alleati, che conservava legami – se pur più tenui di quelli del Partito Colorado – con l'oligarchia agraria" da F. Iusi, *Procedimento di impeachment in Paraguay*, in IRENEE / Université de Lorraine | « Civitas Europa » 2013/1 N° 30 | pages 211 à 212 ISSN 1290-9653 (www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-1-page-211.htm).

¹⁸¹ Consistenti in particolare nell'accusa di aver intrattenuto relazioni sessuali ed aver generato figli quando era ancora un sacerdote; si vedano Martseintredet, M. Llanos, D. Nolte, *op. cit.*, 112 s.

¹⁸² *Ibidem*, 113.

¹⁸³ Beittel, *op. cit.*, 5 s.

¹⁸⁴ Martseintredet, Llanos, Nolte, *op. cit.*, 113 s., fanno notare che "*More than the actual killings, however, it was Lugo's handling of the crisis that finally shattered his troubled coalition*", come riferito nel testo. Non bisogna poi trascurare il fatto che la crisi scoppiò quando ormai mancava meno di un anno alle elezioni presidenziali del 2013, ed entrambi i principali partiti iniziavano già a valutare le possibili coalizioni e candidature.

un gruppo di contadini che avevano occupato un latifondo e la polizia inviata a sfrattarli, conclusisi con numerosi morti da entrambe le parti e varie controversie sulla loro dinamica. Lugo venne immediatamente attaccato dai suoi avversari politici per quella che essi giudicarono una gestione poco accorta della crisi, che incluse la rimozione da parte sua del capo della polizia e del Ministro degli Interni e la loro sostituzione con esponenti politici sgraditi sia al PLRA che ai *Colorados*, ormai uniti contro il Presidente. In questo clima maturò la scelta dei due principali partiti del Paese di ricorrere all'*impeachment*.

Al fine di comprendere meglio le dinamiche sviluppatesi nell'occasione e valutare la legittimità costituzionale delle iniziative intraprese, tuttavia, occorre prima una breve premessa circa la disciplina costituzionale dell'istituto in Paraguay.

6.3. La disciplina costituzionale del *juicio político* in Paraguay e la sua applicazione nel caso Lugo: implicazioni e controversie. Il ricorso di Lugo alla Corte Suprema

La Costituzione paraguayana del 1992¹⁸⁵ dedica al *juicio político* (riprendendo, così, la dizione diffusa in buona parte dell'area latinoamericana) un'apposita Sezione, la VI (intitolata appunto "*Del juicio político*") nell'ambito del Capitolo I (in materia di disciplina del potere legislativo) del Titolo II sull'organizzazione dello Stato, consistente a sua volta di un'unica ma articolata disposizione, l'art. 225, sulla quale ora ci soffermeremo analizzandola secondo i consueti quattro profili.

Il 1° comma prevede che il Presidente della Repubblica (al pari dei titolari di altre cariche)¹⁸⁶, potrà essere assoggettato al *juicio político* "*por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes*". Qui si incontra un elemento che si discosta dal modello americano, foriero di conseguenze potenzialmente importanti per le dinamiche della forma di governo. Sembrerebbe infatti di poter desumere che il Capo dello Stato paraguayano sia responsabile, ai sensi della disposizione citata, soltanto per tre tipologie di fattispecie: delitti commessi nell'esercizio delle sue funzioni, delitti comuni e "*mal desempeño*" delle proprie funzioni istituzionali. Se le prime due costituiscono ipotesi ricorrenti anche in altri testi costituzionali, la terza fattispecie presenta invece una formulazione molto più ampia ed aperta ad interpretazioni discrezionali, sulla quale occorrerà tornare in seguito. Basti qui accennare che, ove si ammettesse la possibilità per l'assemblea di sindacare la bontà o meno dell'operato istituzionale del Presidente e di sanzionarlo con la rimozione laddove questo risultasse "cattivo", si finirebbe

¹⁸⁵ Dove l'istituto fa finalmente ritorno nella sua veste originaria. Come riepiloga infatti Balbuena Pérez, *op. cit.*, 369, il *juicio político* fu previsto per la prima volta nella Costituzione del 1870, ma in seguito le Costituzioni del 1940 e del 1967 ne ridussero il campo di applicazione, eliminando dal novero dei soggetti accusabili in questo modo il Presidente della Repubblica ed i Ministri e lasciandovi solo i componenti della Corte Suprema di Giustizia, mentre il Capo dello Stato, privato così della garanzia di un procedimento speciale nei suoi confronti, era perseguibile nelle forme della giurisdizione ordinaria.

¹⁸⁶ "[...] *el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral* [...]".

per ammettere una sorta di controllo della stessa sul capo dell'esecutivo, un controllo evidentemente di tipo politico.

Il 2° comma completa la disciplina, regolamentando le sanzioni applicabili al Presidente e lo schema del procedimento.

Quanto alle prime, si specifica attentamente che l'unico effetto di una decisione sfavorevole agli accusati è quello di "*separarlos de sus cargos*", aggiungendosi poi che "*En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria*". Attraverso questa formula di chiusura si confermano, in altre parole, l'indipendenza fra giudizio politico e giudizio penale ed il rispettivo coordinamento, conformandosi all'esempio degli USA come già visto per il Brasile

La stessa disposizione descrive inoltre il procedimento, che nelle linee generali segue il modello bifasico statunitense, e presenta varie somiglianze anche con quello brasiliano, specie per quanto riguarda le maggioranze richieste. Alla Camera dei Deputati, a maggioranza dei 2/3, spetta il compito di formulare l'accusa, laddove al Senato compete, sempre con la stessa maggioranza, "*juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables*", con gli effetti già visti. Ancora una volta la Camera bassa è competente per la formulazione e la presentazione dell'accusa, mentre davanti alla Camera alta si svolge il processo, che si conclude in caso di condanna con una sanzione esclusivamente politica, quella della rimozione del titolare dell'incarico (non si menzionano invece sanzioni accessorie, quali l'interdizione dagli uffici elettivi contemplata negli USA o la perdita temporanea dei diritti politici come in Brasile). Le maggioranze qualificate particolarmente alte imposte tanto ai fini dell'avvio che della conclusione del procedimento hanno, presumibilmente, lo scopo di impedirne un'attivazione troppo facile e/o immotivata, a garanzia di un uso cauto e politicamente condiviso del potere di destituzione presidenziale, secondo una *ratio* che abbiamo già riscontrato più volte alla base di simili previsioni¹⁸⁷.

Tuttavia, l'applicazione pratica dell'articolo in questione nel caso dell'*impeachment* di Lugo, pur formalmente non censurabile nelle sue scansioni procedurali¹⁸⁸, ha evidenziato seri problemi di fondo relativi alle dinamiche politico-costituzionali di quell'ordinamento.

La prima criticità degna di nota consiste nella durata estremamente breve del procedimento che, in totale, ha occupato il Congresso Nazionale paraguayano per poco più di 24 ore¹⁸⁹, in netto contrasto, ad esempio, con quanto avvenuto con

¹⁸⁷ Osserva Balbuena Pérez, *op. cit.*, 370: "*ese mecanismo no es —ni puede ser— un arma al servicio de las Camaras para que destituyan, sin mas, al presidente electo de la Republica, sino que debe procederse con suma cautela y sopesando los efectos y consecuencias que la condena del enjuiciado pueda tener para el pais, salvaguardando siempre el interes general*"; proprio per questo, ragiona l'autore, una procedura dal carattere così eccezionale e dalle conseguenze potenzialmente così destabilizzanti necessita di "*garantias tambien excepcionales y reforzadas*", fra le quali rientra appunto la previsione della super-maggioranza dei 2/3.

¹⁸⁸ "*This process was led, theoretically, with no infringements to the Paraguayan law*" afferma San Martí Portes, *op. cit.*, 63.

¹⁸⁹ Queste le fasi salienti del procedimento, ricostruite da Balbuena Pérez, *op. cit.*, 381: alle 18 del 21 giugno 2012 fu presentato e letto il documento di accusa davanti alla Camera dei

L'*impeachment* di Dilma Rousseff in Brasile¹⁹⁰. Un procedimento così rapido, per non dire affrettato, non sembra anzitutto particolarmente propizio ad una valutazione accurata ed approfondita dell'opportunità di aprire un *juicio* nei confronti del Presidente, oltre a non consentire, giocoforza, lo svolgimento di un'effettiva fase istruttoria sulla fondatezza delle accuse, come quella che precede l'avvio del procedimento di *impeachment* negli USA. A questa osservazione si lega strettamente un'altra circostanza particolarmente discutibile e controversa, ovvero il fatto che, in pratica, il Presidente Lugo non ebbe "*any real chance to defend himself*"¹⁹¹, a causa proprio del brevissimo lasso di tempo concessogli per far valere le proprie ragioni e respingere le accuse nel procedimento svoltosi davanti al Senato, seguito quasi immediatamente dalla votazione. Ma è con riferimento all'esame dei capi di accusa mossi al Presidente, che si coglie un aspetto illuminante dell'intera vicenda, ossia la ragione reale sottesa al ricorso al *juicio*.

L'atto di accusa presentato alla Camera consisteva di diversi punti¹⁹², ma in poche parole si può dire che esso afferiva soprattutto al già citato canone del "*mal desempeño*" delle funzioni presidenziali: il Presidente Lugo veniva incolpato di non aver saputo prevenire il clima di violenza ed instabilità che aveva condotto alla strage di Curuguaty e di non aver reagito in modo efficace a quest'ultima, minacciando la tenuta dell'ordine pubblico nel Paese¹⁹³ e rendendosi colpevole di "inettitudine e mancanza di decoro"¹⁹⁴, di fatto dimostrandosi inadeguato alla carica che era chiamato a ricoprire.

Dettaglio ancor più eloquente (e giuridicamente inquietante), nel testo gli accusatori non si preoccupavano neppure di allegare prove significative a sostegno della propria posizione, limitandosi a rinviare alla grande notorietà dei fatti elencati in modo così generico, considerati di dominio pubblico e perciò, nel loro ragionamento, non sottoposti ad oneri di prova di alcun tipo¹⁹⁵.

Insomma, gli stessi promotori dell'iniziativa non sembravano preoccuparsi minimamente di nascondere i propri veri scopi, contestando apertamente e duramente le scelte politiche di Lugo e, più in generale, il modo in cui a loro dire

Deputati; alle 12 del giorno dopo fu concessa la parola alla difesa del Presidente; dalle 14:30 furono valutate le prove e i documenti allegati dalle due parti; infine, alle 16:30 cominciò la seduta del Senato dedicata alla decisione del caso.

¹⁹⁰ Il quale, in totale, durò nove mesi, come riporta Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*, cit., 3 confrontando i due casi per far risaltare come nell'esempio brasiliano i fautori dell'*impeachment* si fossero quantomeno preoccupati di rispettare le procedure costituzionali relative alle garanzie processuali.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² Cinque, per la precisione, riepilogati da Balbuena Pérez, *op. cit.*, 383 ss.: fra di esse si rinvengono anche accuse politicamente pesantissime, come quelle di aver incitato i contadini ad occupare i latifondi, di avere legami col gruppo guerrigliero paraguayano EPP, di aver assunto impegni internazionali contrari agli interessi nazionali.

¹⁹³ Martseintredet, Llanos, Nolte, *op. cit.*, 114: "*In sum, the Chamber held Lugo politically responsible for bringing chaos and instability to the country*".

¹⁹⁴ Formula riportata da Iusi, *op. cit.*

¹⁹⁵ Balbuena Pérez, *op. cit.*, 384 contesta fortemente tale modo di procedere a partire dalla nozione tecnica di fatto notorio (cioè relativo alle leggi naturali o a fenomeni di vasta portata e di conoscenza generale), rigettando in modo risoluto l'interpretazione datane nell'occasione.

questi avrebbe gestito il potere. Da ciò derivava la scelta di allegare non violazioni precise di specifici parametri costituzionali, ma piuttosto semplici circostanze politiche, che si risolvessero o no in atti formali, e l'apparente superfluità di prove a sostegno delle accuse, inevitabile se fosse stata invece adottata un'ottica maggiormente giuridica.

Se le premesse erano queste, il risultato del *juicio* non poteva che essere scontato: ormai abbandonato dai suoi alleati e di fronte ad un Congresso quasi interamente ostile, Lugo fu condannato e destituito con una votazione a maggioranza assai rilevante, non diversamente dai casi brasiliani già esaminati¹⁹⁶. Il Presidente fu immediatamente sostituito dal Vicepresidente Federico Franco, ma la vicenda non era destinata a finire in modo rapido e quieto, perché si manifestarono presto nuovi sviluppi politici e giuridici, sia sul piano dell'ordinamento interno che della realtà internazionale, dovuti alle controversie che esso aveva scatenato in patria e all'estero.

Da una parte Lugo, in un primo tempo, pur non ritenendo giustificata l'apertura del giudizio nei suoi confronti e la decisione del Senato, fece mostra di accettare la destituzione, al fine di non alimentare ulteriormente lo scontro politico; tuttavia, dopo poco, egli decise di rivolgersi alla Corte Suprema di Giustizia, il sommo organo giurisdizionale del Paraguay, attraverso una *acción de inconstitucionalidad*, per chiedere l'annullamento della propria rimozione dalla carica¹⁹⁷. Le argomentazioni dell'ex Presidente si basavano principalmente sui gravi vizi che a suo giudizio avevano invalido il procedimento di *impeachment*. In particolare, esse facevano leva sulla violazione del principio del giusto processo, tutelato dalla Costituzione stessa, e che secondo Lugo sarebbe stato violato dall'eccessiva rapidità con la quale il procedimento fu iniziato e si svolse, che gli avrebbe lasciato ben pochi mezzi concreti di difesa dalle accuse, facendo riferimento in particolare al già citato scarso tempo a disposizione della difesa per ribattere alle imputazioni nell'ambito del *juicio*.

Abbiamo già visto, in riferimento al caso Rousseff in Brasile, un tentativo del Capo dello Stato deposto di contestare e ribaltare in via giurisdizionale la decisione parlamentare di procedere alla rimozione: quello di cui ci dobbiamo adesso

¹⁹⁶ Come riporta Iusi, *op. cit.*, in Senato si registrarono 39 voti favorevoli alla condanna e solo quattro contrari; ancor più schiacciante era stato lo squilibrio in occasione dell'avvio dell'*impeachment* presso la Camera dei Deputati, dove a 76 parlamentari favorevoli a tale iniziativa se ne era contrapposto solo uno dissenziente.

¹⁹⁷ Balbuena Pérez, *op. cit.*, 387 ss. Prima del ricorso di cui si discute nel testo, la difesa di Lugo aveva già presentato una prima *acción de inconstitucionalidad* il 21 giugno nei confronti della risoluzione adottata dal Senato ai fini di dettare le regole procedurali per il *juicio* che si sarebbe dovuto tenere l'indomani, chiedendone anche la sospensione degli effetti (per il testo: apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/EXPEDIENTE-874-Y-960-CORTE-SUPREMA-DE-JUSTICIA.pdf). Tuttavia, la Corte rispose solamente il 25 giugno, rilevando come ormai il *juicio* si fosse concluso e come quindi fosse venuto meno l'oggetto dell'azione (ragionamento fortemente criticato dall'autore, che fa notare come la dichiarazione di incostituzionalità del regolamento impugnato avrebbe logicamente prodotto la nullità del procedimento stesso), oltre ad anticipare alcuni degli argomenti sulla natura dell'*impeachment* che saranno ripresi nella decisione di cui nel testo.

occupare risulta tuttavia, a nostro avviso, molto più significativo per le asserzioni di entrambe le parti.

Lugo infatti pose l'accento non tanto sugli aspetti istituzionali della questione, ossia se fosse giustificato per il Congresso procedere in quel modo e se sussistessero o meno i requisiti costituzionali per l'attivazione del procedimento, bensì sul piano dei diritti costituzionali. Egli accusava il Congresso di non avergli garantito in modo effettivo quel diritto di difesa spettante ad ogni persona coinvolta in un procedimento giudiziario, calcolando i tempi del *juicio* in modo da non consentirgli di esprimere in modo puntuale le proprie ragioni. Ma questo significava, in breve, equiparare il *juicio político* ad un processo penale, perché è in quel contesto che tali esigenze assumono un ruolo cruciale, dati i loro possibili effetti su un diritto fondamentale quale la libertà personale dell'imputato. Il giudizio di *impeachment* invece, come lascia intendere l'adattamento spagnolo del suo nome, dovrebbe distinguersene, sia per l'oggetto dello scrutinio (inevitabilmente maggiormente discrezionale, difficilmente riconducibile a criteri di tassatività e determinatezza) che per le conseguenze (esclusivamente politiche, come precisa il testo costituzionale stesso)¹⁹⁸.

2064

Al contrario, la Corte Suprema sembra nutrire una concezione ben diversa della natura dell'*impeachment*, come non ha mancato di specificare nella propria risposta al ricorso di Lugo. In quest'ultima il giudice supremo ha chiarito che il *juicio político*, così come previsto dalla Costituzione, non rappresenta un ordinario procedimento giudiziario, bensì un procedimento appunto "politico". Per questo motivo ha ritenuto che esso sia sottoposto alla competenza esclusiva del Congresso, e che un sindacato giurisdizionale, persino sotto forma di controllo di costituzionalità, sia da escludere, così negando rilevanza anche alla (non troppo) presunta violazione di diritti costituzionali, resa di fatto non giustiziabile se posta in essere da parte degli organi parlamentari nel contesto della procedura. Ad un ormai ex Presidente teso a denunciare l'irregolarità del giudizio che lo ha riguardato, chiedendo l'applicazione delle garanzie costituzionali per sottoporre ad un minimo di controllo di legittimità anche ad un atto politicamente così denso di conseguenze ed evitarne un abuso a fini eccessivamente partigiani, si contrappone perciò una Corte Suprema apparentemente poco interessata ad estendere la portata del proprio sindacato. Essa ha lasciato così che la materia dell'*impeachment* sia regolata, di fatto, esclusivamente dai rapporti di forza fra attori politici, posizione che è apparsa a parte della dottrina poco coerente con la sua giurisprudenza precedente e politicamente poco accorta¹⁹⁹.

¹⁹⁸ *Ibidem*, 371 s., è attento nel distinguere fra potere giurisdizionale (riservato alle corti) e potere di giudizio del Senato dal punto di vista delle conseguenze e delle implicazioni.

¹⁹⁹ Vedi *ibidem*, 390 ss., che osserva lucidamente come la Corte abbia deciso "*en contra de toda la construccion dogmatica que ha venido elaborandose durante los ultimos veinte anos en el constitucionalismo paraguayo y en contra de su propia doctrina*" (volta ad escludere l'esistenza di questioni politiche non giustiziabili ed insuscettibili di controllo di conformità alla Costituzione) e come, così facendo, essa potrebbe persino recare danno a sé stessa, dato che anche i suoi componenti sono rimovibili dalla carica solo mediante il procedimento *ex art. 225*, e che rendere tale destituzione meno soggetta a vincoli formali e non sindacabile *ex post* non appare certo una prospettiva tranquillizzante se rivolta ad un organo che svolge un ruolo di

Quanto alle accennate reazioni internazionali, esse furono immediate e molto forti.

Alcuni Stati sudamericani, come il Venezuela di Hugo Chávez e (paradossalmente) il Brasile di Dilma Rousseff, perlopiù retti da governi di sinistra ideologicamente affini alle posizioni politiche di Lugo, non tardarono a denunciare quello che, a loro giudizio, era un vero e proprio *golpe* contro il legittimo Presidente del Paraguay, portato avanti in modo incruento e attraverso il richiamo a disposizioni costituzionali, ma considerato ugualmente illegittimo perché visto come un indebito sovvertimento della volontà popolare democraticamente manifestata. A prescindere dalle valutazioni politiche, numerosi governi ed entità sovranazionali espressero preoccupazione per gli sviluppi della situazione, criticando le modalità della destituzione di Lugo ed il loro potenziale di rottura dell'ordine democratico²⁰⁰. Spicca in particolare la risposta del Mercosur, l'organizzazione sovranazionale fondata nel 1991 che riunisce Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay nel perseguimento di fini di cooperazione economica e costruzione di un mercato comune. Col tempo esso ha cercato di darsi una struttura maggiormente articolata ed estesa ad altri ambiti, adottando documenti volti a sancire l'importanza della democrazia per lo scopo comune e l'impegno dei suoi Stati membri a preservarla ed introducendo (col Protocollo di Ushuaia del 1998) anche una vera e propria clausola democratica, la quale disciplina le procedure da applicare in caso di rottura dell'ordinamento democratico interno e le sanzioni irrogabili da parte dell'organizzazione nei confronti del membro responsabile²⁰¹. Le previsioni in questione furono infine applicate nel 2012, quando, in reazione alla destituzione di Lugo, il Mercosur decise, senza peraltro consultare il governo paraguayano stesso, contrariamente a quanto prescrive la citata clausola democratica²⁰², di sospendere il Paraguay dall'organizzazione per violazione della clausola stessa, una sospensione che, abbinata al ritiro degli ambasciatori di diversi Paesi dell'America Latina in Paraguay, durò effettivamente

garanzia così importante.

²⁰⁰ Martseintredet, Llanos, Nolte, *op. cit.*, 114 ss, riepilogano questi eventi, non mancando di notare come gli attori coinvolti nelle reazioni avessero, al di là del dichiarato interesse per la tenuta della democrazia paraguayana ed il rispetto dei valori costituzionali, ulteriori interessi. Per esempio, il Mercosur approfittò della sospensione temporanea del Paraguay per approvare l'ammissione del Venezuela come nuovo membro dell'organizzazione, un passaggio fino a quel momento impedito dalla risoluta opposizione del Congresso paraguayano alla ratifica dell'accordo, mentre l'Unasur colse l'occasione per accreditarsi come organizzazione sovranazionale più adatta ad una rapida ed efficace gestione delle crisi nell'America Meridionale, nel tentativo di scalzare l'OAS. Questo senza contare che alcuni dei governi più critici delle modalità dell'*impeachment* (es. quelli di Argentina e Ecuador) non sempre si sono dimostrati altrettanto convinti assertori del rispetto dello Stato di diritto per le proprie questioni interne.

²⁰¹ San Martim Portes, *op. cit.*, 60 ss. Il Protocollo del 1998 ha poi subito alcune modifiche ed aggiunte grazie ai Protocolli di Asunción (2005) e Montevideo (2011).

²⁰² Martseintredet, Llanos, Nolte, *op. cit.*, 115 riportano le accuse paraguayane di un doppio *standard* praticato nei confronti del Paese (sanzionato senza possibilità di difendersi per aver inflitto al suo Presidente una sanzione senza tener conto del suo diritto di difesa), e riconduce questa scelta a motivazioni essenzialmente politiche (la menzionata esigenza di superare il veto del Paraguay all'ammissione del Venezuela).

fino allo svolgimento di nuove elezioni nell'aprile del 2013 ed all'entrata in carica di un nuovo Capo dello Stato regolarmente eletto per via democratica.

Se ne ricava l'impressione che gli avvenimenti del giugno del 2012 in Paraguay siano stati presi molto seriamente dai Paesi della regione, i quali hanno notato come essi rappresentassero un esempio di un *trend* particolarmente nocivo, quello di un *impeachment* usato come arma politica di contrasto verso un Presidente impopolare (e, guardando in retrospettiva con la conoscenza dei fatti brasiliani del 2016, forse non avevano tutti i torti), tutt'altro che benvenuto in una realtà già scossa da una persistente instabilità degli esecutivi come l'America Latina. Ovviamente, le loro reazioni sono state guidate in gran parte da considerazioni partigiane, come mostra il fatto che i governi che maggiormente si sono opposti alla cacciata di Lugo fossero quelli più vicini allo stesso dal punto di vista politico.

6.4. Conclusioni: un golpe parlamentare? Un confronto con l'esperienza brasiliana

Da un punto di vista strettamente giuridico, che tipo di conclusioni si possono trarre da questa vicenda? Non molto incoraggianti, ovviamente; un'osservazione possibile, probabilmente, è che la stretta applicazione di un testo costituzionale non necessariamente implica il rispetto dei suoi principi di fondo. Ancora più dei casi di *impeachment* in Brasile, quello paraguayano del 2012 pare riguardare essenzialmente il tentativo degli attori politici di conservare o ottenere il potere politico, ai fini del quale il diritto gioca un ruolo ancillare.

Riassumendo, nell'occasione si è assistito ad un esito del procedimento avvicicabile ad una "sfiducia" del Presidente ad opera del Congresso, attraverso una votazione di rimozione basata esplicitamente su ragioni politiche. Come riferito, gli stessi promotori del *juicio* non hanno certo nascosto le proprie intenzioni, a partire dagli eventi indicati come cause scatenanti dell'*impeachment*, tutti fatti politicamente rilevanti, riconducibili in modo più o meno diretto al concetto di responsabilità politica del Presidente, ma che per assumere una qualche rilevanza giuridica devono essere inquadrati sotto il parametro costituzionale del "*mal desempeño*" delle funzioni istituzionali del Capo dello Stato *ex art. 225 Cost.* Quest'ultima, a sua volta, si presenta come nozione alquanto generica e suscettibile di interpretazioni diversificate, proprio perché non indica dei criteri minimi in base ai quali valutare se certi poteri sono stati esercitati "male" (il che sembra presumere una qualche forma di giudizio di valore). Allo stesso tempo, però, essa sembrerebbe concepita, come gran parte delle forme di *impeachment*, come strumento di reazione a situazioni di oggettiva gravità (viste anche le fattispecie alle quali è abbinata nel testo dell'articolo), piuttosto che come mezzo di contrasto di una politica presidenziale non condivisa ma di per sé non delittuosa o contraria all'ordine costituzionale²⁰³. Questa sembra la differenza sostanziale fra il caso Lugo ed il

²⁰³ Balbuena Pérez, *op. cit.*, 371 s., non manca di osservare che la nozione in questione "*en ningún caso puede suponer una clausula extremadamente abierta donde quepa cualquier clase de censura a las funciones constitucionales, sino que debe interpretarse de forma restrictiva y con el maximo rigor posible, pues de otro modo se prestaría a quecualquier actuación contraria a las meras opiniones partidistas posibilitara su aplicación, lo cual no es para nada acorde con el espíritu de la norma normarum*".

precedente che coinvolse Cubas Grau, i cui comportamenti, erano stati ben più controversi dal punto di vista sia giuridico che politico, e che non era stato attaccato soltanto come esponente di una certa area politica.

Per quanto il testo costituzionale abbia forse avuto le sue colpe nel fomentare una lettura “interessata” di previsioni così indeterminate, ci pare che molto più rilevanti siano stati i fattori politici, alcuni dei quali ci sono già familiari dall’esperienza brasiliana e si ripresentano, se possibile, rafforzati ed estremizzati dal particolare contesto paraguayano, come si è detto ancora giovane, poco inclusivo e fragile nei suoi caratteri democratici. La dinamica politica ed istituzionale del sistema appare mobile ed instabile, con i rapporti di potere e collaborazione fra Presidente e Congresso che variano a seconda della forza ed appartenenza politica del Capo dello Stato.

Con Lugo assistiamo ancora una volta alla vicenda di un Presidente esponente di una forza politica minoritaria, contrastato dal Congresso ed abbandonato dai suoi alleati e per questo (oltre che evidentemente per sue inadeguatezze nella gestione di una coalizione di partiti del tutto nuova e poco stabile)²⁰⁴ ridotto all’impotenza ed all’impopolarità²⁰⁵. In una tale circostanza, e nell’avvicinarsi di un importante appuntamento elettorale come quello rappresentato dalle presidenziali del 2013, non c’è molto di cui stupirsi se i principali gruppi politici rappresentati nel Congresso abbiano deciso di porre fine allo stallo cogliendo un’occasione che aveva suscitato una diffusa indignazione nel Paese per rimuovere quello che vedevano come un Capo dello Stato inefficace, oltre che, ovviamente, per sostituirlo con un esponente politico più fidato. L’applicazione del *juicio político* a questi fini risulta, chiaramente, forzata, perché porta in modo vistoso alla virata del sistema verso logiche “parlamentariste”: se il Presidente gode del sostegno del Congresso e riesce a mantenere la “fiducia” (non nel senso giuridico del termine, formalizzato dalle costituzioni parlamentari, ma più latamente politico) dei suoi alleati può rimanere in carica, se questi supporti vengono meno allora nulla impedisce al Congresso di scegliere un *casus belli* per formalizzare il mutamento e rimuoverlo dalla carica²⁰⁶.

²⁰⁴ Né si deve trascurare il fattore rappresentato dalla carica dirompente dell’ingresso in politica di Lugo, un *outsider* le cui caratteristiche e le cui promesse avevano minacciato di incrinare il consolidato sistema partitico paraguayano (definito da Martseintredet, Llanos, Nolte, *op. cit.*, 112, “*one of Latin America’s oldest and most conservative*”), e che per tale ragione era comprensibilmente invisibile alle *élite* tradizionali del Paese.

²⁰⁵ Anche, se, come sottolineano Llanos, Martseintredet, *op. cit.*, 195, quello di Lugo è uno dei casi che dimostrano che “*street pressure is not a necessary cause for presidential breakdown*”, dato che, a differenza che in Brasile ed altri Paesi latinoamericani, non si registrarono significative manifestazioni popolari a favore dell’*impeachment*.

²⁰⁶ Martseintredet, Llanos, Nolte, *op. cit.*, 121s., sono molto espliciti sul punto: “*Lugo’s fall can be explained by a purely political, albeit parliamentary, logic: A weak president lost the confidence of most of his country’s national legislators. In presidential regimes, such a loss of confidence should not result in an interrupted presidency, but it can lead to deadlock between the legislative and executive powers. Lugo’s impeachment, however, like several other cases of interrupted presidencies, demonstrates that without legislative support presidents can find themselves hard-pressed to survive, much less govern*”, sottolineando la crescent importanza delle coalizioni nei sistemi presidenziali.

Ciononostante, riteniamo che neppure in questo caso sia corretto utilizzare il termine “colpo di Stato”²⁰⁷, in senso letterale o anche solo figurato, per riferirsi alla destituzione di Lugo²⁰⁸. Non ci sono dubbi che, politicamente, si sia trattata di una sconfitta significativa per i sostenitori del Presidente, e che rispetto all’esperienza brasiliana il conflitto politico appaia esasperato e segnato da numerose forzature, anche piuttosto evidenti, del procedimento impiegato, ma il solo fatto che sia stato utilizzato quest’ultimo e non mezzi *extra ordinem* (tutt’altro che ignoti nella realtà del Paraguay fino a tempi relativamente recenti) rappresenta comunque un aspetto positivo²⁰⁹. Quella del *juicio* è una procedura formalizzata e

²⁰⁷ Sulla nozione di “colpo di Stato” molto è stato scritto in dottrina, specialmente nel non sempre facile tentativo di distinguerla da concetti (parzialmente) analoghi come quelli di rivoluzione, sommossa etc. Fra gli autori italiani ci pare ancora fondamentale V. Gueli, *Colpo di Stato*, voce in *Enc. Dir.*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1960, 666 ss. Gueli riepiloga gli sforzi di vari autori di delineare con maggior chiarezza i caratteri fondamentali dei vari concetti, a partire dalla diffusa contrapposizione fra “colpo di Stato” e “rivoluzione” operata da dalla maggior parte della dottrina, senza peraltro trascurare l’apporto di altre discipline come quella politologica o sociologica. L’autore esplora la dicotomia succitata e i suoi effetti giuridici e politici (670 ss.), notando come numerosi studiosi tradizionali (ad esempio F. Stier-Somlo, in *Putsch und Staatsstreich. Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, Berlin- Leipzig, 1927, 624; A. Brunialti, *Colpo di Stato*, in *Dig. it.*, VII, 1897-1902, 780; S. Tosi, *Il colpo di Stato*, Roma, 1951, *passim*), abbiano concepito il colpo di Stato come un tentativo di presa del potere e trasformazione delle istituzioni, violento, improvviso e premeditato, che viene “dall’alto”, ossia da parte di un gruppo ristretto di membri della classe dirigente del Paese che occupano già posizioni importanti negli organi costituzionali o nelle forze armate, in ciò contrastante con la rivoluzione, che avrebbe come sua caratteristica principale quella di venire “dal basso”, ossia di strati sociali fino ad allora esclusi dalla gestione del potere. Tuttavia, Gueli conclude (678) che, dal punto di vista della scienza giuridica, “a figure [...] di cui è così incerta la differenziazione per i loro caratteri sociologici” non possono corrispondere “due tipi nettamente distinguibili di trasformazione costituzionale”, ragionando che o il colpo di Stato porta ad un mutamento di regime e ad una rottura dell’ordinamento costituzionale preesistente, cosicché negli effetti pratici non si distingue molto da una rivoluzione, oppure esso si limita a modificare le istituzioni statali ma non la costituzione materiale, ed in quel caso risulta difficile distinguere tale figura da altre forme di conquista del potere che producono analoghi effetti extralegali. In definitiva, per Gueli la distinzione classica fra colpo di Stato e rivoluzione, pur importante e diffusa, necessita di maggiori specificazioni. Con riferimento al caso paraguayano in esame, se proprio lo si volesse ricondurre ad uno dei dal punto fenomeni considerati nella voce citata potrebbe trattarsi a nostro avviso, più che del *golpe* vero e proprio, di quelle ipotesi nelle quali si verifica un semplice mutamento ai vertici di organi costituzionali attraverso l’esercizio illegittimo di funzioni conferite dalla Costituzione stessa, che produce la sostituzione delle persone dei rispettivi titolari (671); proprio quello che a nostro giudizio è successo mediante l’abuso a fini politici del potere di *impeachment* per destituire Lugo, senza che peraltro si producessero effetti di rottura a livello giuridico costituzionale dell’ordinamento.

²⁰⁸ Per un esempio di questa retorica, Lezcano Claude, L., *Sobre el “juicio político” al Pdte. Fernando Lugo Mendez*, En *Revista La Ley Paraguaya*. Año 35, num. 7, agosto 2012. Pag. 1019, citato da Balbuena Pérez, *op. cit.*, 358 s.

²⁰⁹ Questa è l’opinione di Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century?*, cit., 7, il quale, pur riconoscendo che “*military coups and impeachments have common historical causes*”, per evitare pericolosi equivoci lessicali propone “*that we reserve “legislative coup” to refer exclusively to situations in which congress acts to legitimize a military operation against the president*”, come fu ad esempio il caso della destituzione del Presidente honduregno Zelaya nel 2009, e chiarisce che “*The adoption of this terminology does not require the acceptance of congressional abuses*”, come quello che vi fu palesemente nel caso di Lugo.

disciplinata dalla Costituzione, la quale dovrebbe in teoria garantire un certo livello di responsabilizzazione di chi sceglie di servirsene e (mediante le alte maggioranze imposte per le votazioni) una relativa difesa all'accusato; laddove tutti i requisiti procedurali delineati dal testo costituzionale siano rispettati ed il risultato finale sia conforme alle sanzioni irrogabili, è difficile affermare che si sia verificata una rottura significativa della legalità costituzionale, che da un punto di vista formale è stata rispettata²¹⁰. In linea di principio, quindi, il procedimento di *impeachment* nell'ordinamento paraguayano è munito di garanzie tali da assicurare che l'accusato non sia privo di ogni protezione nei confronti della volontà del Congresso, riprendendosi allo scopo i principali accorgimenti tratti dal modello americano.

Dal punto di vista dello spirito delle norme, chiaramente, il discorso è un altro, ed è evidente come, nell'assenza di indicazioni più precise²¹¹, l'*impeachment* sia stato strumentalizzato e, per così dire, trasformato in altro da sé²¹², o, per riprendere un termine già usato con riguardo al caso brasiliano, sviato dai suoi scopi istituzionali. Le maggioranze rafforzate imposte sono state agevolmente superate da una decisione pressoché plebiscitaria delle due Camere, le quali certo non avevano interesse a far rilevare in seguito tutte le irregolarità del proprio agire.

Stupisce, ma solo fino ad un certo punto, che la Corte Suprema paraguayana, direttamente interpellata perché si pronunciasse sulla legittimità dell'operazione ai sensi del parametro costituzionale del giusto processo, si sia rifiutata di farlo, giudicando che essa ammontasse ad una semplice questione politica, rimessa all'esclusiva valutazione parlamentare. Se infatti è vero che così facendo essa finisce per concedere spazi molto ampi all'arbitrio del Congresso, che acquista la facoltà di decidere in modo potenzialmente partigiano questioni dall'importantissimo rilievo costituzionale, allo stesso tempo occorre ammettere che ben difficilmente il giudice supremo avrebbe potuto ribaltare la situazione optando per l'annullamento dell'*impeachment* ed il ripristino di Lugo nella carica di Presidente. Già con riferimento ad altri ordinamenti, come quello statunitense, la dottrina²¹³ tende ad escludere la possibilità di un *judicial review* del procedimento, argomentando soprattutto in base agli effetti concreti che altrimenti si verrebbero a creare da un punto di vista politico. La Corte dovrebbe assumersi la

²¹⁰ Ovviamente, fa notare Helme, *op. cit.*, 6, “*whether the formal rules for removal are followed is not dispositive that institutions are working as they should*”, e casi come quello paraguayano, “*where procedural rules are clearly skirted [...] obviously raise red flags*”.

²¹¹ Come sottolinea C. V Souto, *A Crise Política no Paraguai e o Brasil, Conjuntura Austral*, v. 3, n. 13, p. 7–16, 2012, citata da San Martim Portes, *op. cit.*, p. 63, l'art. 225 Cost. è vago nel delineare i comportamenti sanzionabili, “*leaving space for different interpretations and conclusions*”, e “*Equally important is that the article does not specify how long the procedure should last*”, anche se, francamente, le tempistiche del caso concreto appaiono sin troppo sommarie per essere qualificate come ragionevoli.

²¹² Iusi, *op. cit.*: “In sintesi, ciò che è accaduto in Paraguay mostra come le motivazioni e le modalità che muovono il procedimento di *empeachment*[sic] possano far perdere a quest'ultimo la sua reale funzione di garanzia del sistema”.

²¹³ Si rimanda alla nota 36 di questo elaborato per le opinioni in proposito.

responsabilità di sfidare la decisione, presa a larga maggioranza, da un Congresso anch'esso democraticamente legittimato, un fatto che potrebbe indebolirne l'immagine ed il prestigio presso l'opinione pubblica, senza contare che una sua decisione a favore dell'ex Presidente incontrerebbe presumibilmente notevoli problemi all'atto dell'esecuzione pratica, con un nuovo Capo dello Stato ormai saldamente in carica.

Sembra quindi che, in un contesto conflittuale ed instabile come quello paraguayano, la scrupolosa applicazione della Costituzione e la sua difesa debbano cedere di fronte a scelte politiche controverse ma sostenute da un'ampissima maggioranza, e che la "revoca" di un Presidente eletto ma politicamente debole ed isolato secondo metodi sostanzialmente parlamentari debba essere accettata come un risultato problematico, ma difficilmente evitabile, del sistema che è venuto a strutturarsi in concreto, il frutto di una separazione fra modelli che in teoria non dovrebbe lasciare spazio a incertezze ma che in pratica è diventata molto meno netta di quanto lascino supporre gli schemi²¹⁴. Il presidenzialismo paraguayano si caratterizza così per la presenza di un Capo dello Stato che finisce per dipendere in buona parte, sia per il successo delle proprie iniziative che per la propria permanenza in carica, dal sostegno del potere legislativo, sostegno che ovviamente è più o meno ampio a seconda del controllo che egli esercita sulla maggioranza congressuale²¹⁵. Ma a sua volta la maggioranza (qualificata) congressuale è posta in condizione di esercitare un controllo sulle politiche del Presidente, impiegando il *juicio* per rimuoverlo, mentre in un ordinamento presidenziale "regolare" il rapporto fra le due istituzioni dovrebbe risolversi, in caso di indisponibilità alla collaborazione, in uno stallo reciproco, non nella prevalenza dell'uno sull'altro.

Più ancora che in Brasile, in Paraguay emergono evidenti i pericoli di un uso "politico" dell'*impeachment*, ossia ai fini di colpire una fazione ben precisa per

²¹⁴ Scrive Balbuena Pérez, *op. cit.*, 393 s: "No es posible equiparar los mecanismos de control y de exigencia de responsabilidad política al Gobierno en los sistemas parlamentarios —moción de censura y cuestión de confianza— a los previstos en los sistemas presidencialistas atenuados como el paraguayano —juicio político—, porque ambos sistema se articulan sobre fundamentos dogmáticos diferentes y no son —ni pueden ser— lo mismo", e procede a delineare le nette differenze fra i due modelli generali (la mozione di sfiducia è riferita al Governo nella sua collettività, non ad una singola persona, ed essa non prevede "acusación, ni defensa, ni juicio, ni separación de órgano acusador y órgano sentenciador, ni culpabilidad, ni juicio público ni nada que en términos constitucionales se asemeje a un juicio o a un proceso").

²¹⁵ Facendo applicazione ancora una volta delle categorie di Carpizo, *op. cit.*, 44 ss., ci pare di poter sostenere che il sistema paraguayano oscilla, sotto questo punto di vista, fra il tipo del "gobierno de coalición" o "compartido" e quello del "gobierno dividido". Nel primo caso il Presidente, non avendo il suo partito la maggioranza dei seggi nell'assemblea parlamentare, cerca di cooptare altre forze per costruirne una, mentre nel secondo l'esecutivo, ugualmente minoritario, non procede a costruire una coalizione stabile, ricorrendo semmai a negoziazioni caso per caso per ottenere l'approvazione delle singole misure. Ci sembra che l'amministrazione Lugo rientrasse nel primo tipo prima della rottura con il PLRA, e nel secondo in seguito a tale evento. Come osserva Carpizo, entrambe le dinamiche possono avere, a seconda dei casi, esito più o meno positivo; in particolare "El gobierno dividido no configura necesariamente un presidencialismo débil, aunque tiende a ello", ma può dar vita ad un presidenzialismo "equilibrado" in presenza di una serie di fattori (quali la capacità di negoziazione dell'esecutivo e la propensione delle forze politiche al dialogo) che tuttavia sembrano, nel caso di specie, deboli o assenti.

avvantaggiarne un'altra più che di riparare a violazioni costituzionali o alla commissione di delitti da parte dell'accusato, un pericolo che negli Stati Uniti è stato sempre attentamente considerato e fino ad ora evitato²¹⁶. Un pericolo che, chiaramente, ha maggiori probabilità di concretizzarsi in ordinamenti democraticamente meno maturi ed ancora in via di transizione verso i pieni caratteri di uno Stato costituzionale di diritto, dove gli anticorpi verso degenerazioni autoritarie e forzature del principio di separazione dei poteri sono meno sviluppati ed i partiti poco attenti al rispetto delle istituzioni in quanto tali.

7. Casi peculiari di rimozione presidenziale in America Latina

Nelle due sezioni precedenti abbiamo analizzato due casi nei quali, nel bene e nel male, il procedimento costituzionalmente previsto per l'*impeachment* presidenziale è stato seguito nella sua interezza (non senza qualche forzatura anche vistosa, come nel caso del Paraguay), giungendo, come conseguenza finale, ad uno dei suoi esiti per così dire "naturali", ossia la condanna politica e la rimozione del titolare della carica. Tuttavia, esistono anche casi che presentano caratteri differenti, per una serie di motivi.

Ad essi possiamo fare riferimento in generale come i casi nei quali il procedimento subisce delle variazioni rispetto allo schema fisiologico costituito dalla scansione di fasi accusa-giudizio-condanna/assoluzione, vuoi perché esso si arresta ad uno dei primi stadi, e non prosegue fino alla sua conclusione "logica", vuoi perché viene impiegato in un contesto differente da quello abituale di un confronto politico pacifico ed ordinato (per non dire in momenti di crisi costituzionale vera e propria). Inoltre, come accennavamo già nella sezione 3, in alcuni ordinamenti dell'America Latina si è assistito anche ad un altro tipo di fenomeno correlato, cioè all'impiego di istituti costituzionali originariamente concepiti come forme di reazione a situazioni di impedimento presidenziale, incentrati sulla rimozione del Capo dello Stato che per motivi solitamente indipendenti dalla sua volontà non sia più in grado di esercitare le sue funzioni per un periodo di tempo cospicuo o permanente, quali possibili alternative all'*impeachment*, da usarsi laddove non sussistano le condizioni politiche o istituzionali per il ricorso a quest'ultimo. L'impressione è quella che, negli ordinamenti latinoamericani, esistano spesso forti spinte a consentire la rimozione dei Presidenti in carica da parte dei loro avversari politici nelle assemblee parlamentari prima della scadenza naturale del mandato, e che in più di un'occasione esse abbiano trovato compimento attraverso vie alternative in tutto o in parte a quelle del giudizio d'accusa regolare.

In questa sezione dell'elaborato, prima di passare alle conclusioni, cercheremo di esaminare alcuni di questi casi concreti e di svolgere qualche osservazione in proposito.

²¹⁶ Come riporta Carllassare, *op. cit.*, 538, simili preoccupazioni emersero con particolare evidenza persino durante l'*impeachment* di Johnson nel 1868, senza dubbio il più politicamente motivato nella storia americana fino ad allora, e probabilmente ne decisero l'esito.

7.1. Un caso di impeachment interrotto sul nascere: il caso Samper in Colombia

Quanto ad una prima tipologia di fattispecie, quella dell'*impeachment* interrotto, un caso degno di nota è quello del giudizio avviato alla metà degli anni '90 contro il Presidente colombiano Ernesto Samper²¹⁷.

Riassumendo, Samper era stato accusato, sulla base di alcune intercettazioni e confessioni, di aver vinto le elezioni presidenziali del 1994 grazie al sostegno del denaro fornitogli dai narcotrafficanti del cartello di Cali, dando il via ad uno scandalo che aveva toccato il Presidente e vari dei suoi più stretti collaboratori nella campagna elettorale. Anche il Congresso della Repubblica colombiano finì per interessarsi della questione, con due votazioni distinte. In una prima occasione, nel dicembre del 1995, il comitato interno della Camera dei Deputati in materia di accuse ed indagini approvò un rapporto nel quale rilevava come non ci fossero prove sufficienti ad avviare un procedimento di *impeachment* contro il Presidente Samper²¹⁸, e pochi mesi dopo, nel giugno del 1996, quando ormai il Capo dello Stato era stato formalmente accusato di corruzione dalla Procura Generale, il *plenum* della Camera approvò a grande maggioranza (113-43) il precedente rapporto del comitato. La conseguenza fu che, col riconoscimento dell'insufficienza delle prove a carico di Samper, la Camera non procedette alla messa in stato di accusa, e così l'assemblea non ebbe modo di esercitare un ruolo di controllo sul comportamento presidenziale, ritenuto penalmente irrilevante, mentre anche le accuse giudiziali venivano poi a cadere.

Quello appena rievocato costituisce un esempio particolare di alterazione del corso del procedimento, in quanto quest'ultimo non è in pratica neppure iniziato, arrestandosi mentre si trovava ancora in una fase preliminare come quella della valutazione della possibile fondatezza degli elementi posti alla base dell'accusa e dando luogo ad un voto favorevole alla posizione del Presidente già in occasione del primo "scoglio" da superare, quello dell'apertura formale del *juicio* con la decisione della Camera bassa se procedervi o meno. La gran parte del procedimento citato si è quindi esaurita nella fase istruttoria iniziale, dedicata ad una delibazione preliminare della consistenza ed attendibilità delle accuse, il cui scopo principale è proprio quello di stabilire se, per così dire, "valga la pena" di proseguire con l'*impeachment*, oppure non sia necessario impiegare altro tempo per saggiare accuse che ad un primo esame si rivelano già manifestamente inconsistenti. Da questo punto di vista, il ruolo del comitato interno della Camera dei Deputati colombiana è assimilabile a quello della Commissione Giustizia della Camera negli USA, investita di funzioni di indagine analoghe, e che non di rado ha proceduto anch'essa a consigliare al *plenum* l'archiviazione di accuse non sufficientemente fondate, impedendo l'ulteriore proseguimento dell'*impeachment*.

²¹⁷ Per i dettagli riportati si veda V. J. Hinojosa e A. Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the Politics of Survival: The Case of Colombia*, in Baumgartner, Kada, *op. cit.*, 68 s.

²¹⁸ La Costituzione colombiana disciplina l'*impeachment* agli articoli 174, 175, 178 secondo uno schema conforme al modello americano, con la bipartizione fra una fase di accusa affidata alla Camera ed un giudizio svolto dal Senato.

Perché Samper è riuscito a sopravvivere all'*impeachment* in modo relativamente agevole, laddove altri Capi di Stato latinoamericani hanno fallito? Ovviamente, le varie vicende difficilmente possono essere raccolte in un unico insieme, ed ogni storia di sopravvivenza presidenziale di fronte ad una minaccia di rimozione risponde a caratteri specifici dettati dal suo contesto²¹⁹; ma con riferimento al caso specifico di Samper, forse si possono avanzare alcune supposizioni che si ricollegano a considerazioni già svolte, in particolare a quelle relative al rapporto politico e istituzionale fra Capo dello Stato e Congresso.

Un'analisi più attenta della votazione della Camera sopra riferita mostra come il Presidente poté godere in quell'occasione di un vero e proprio "scudo legislativo" di voti favorevoli, comprendente non solo, com'era logico aspettarsi, gran parte dei parlamentari della maggioranza, ma anche molti esponenti dell'opposizione, che incisero così in maniera decisiva sull'esito²²⁰. A questo schema, apparentemente inatteso, sembrerebbero aver contribuito sia il tasso di popolarità ancora piuttosto alto di Samper, tale da sconsigliare ai rappresentanti eletti di andare contro il sentimento popolare portando avanti un *impeachment* non condiviso a livello sociale, che le manovre politiche del Presidente per assicurarsi il perdurante sostegno di parlamentari di entrambi gli schieramenti, concretizzatesi soprattutto in un uso strategico dei poteri presidenziali di assegnazione dei fondi corrispondenti a collegi elettorali a favore dei deputati pronti a sostenerlo²²¹.

Ecco allora che emerge un dato in apparenza banale ma risolutivo, soprattutto alla luce di quanto osservato per i casi di Brasile e Paraguay. A differenza dei Capi di Stato di questi ultimi Paesi, il Presidente Samper godeva di due vantaggi di natura squisitamente politica, ossia una sufficiente popolarità presso l'opinione pubblica ed il proprio schieramento politico ed una maggior propensione alla negoziazione con i rivali dell'opposizione (anche se forse con mezzi non del tutto ortodossi), grazie alla quale ha saputo convincere una percentuale sufficiente di questi a non appoggiare la richiesta di avvio del procedimento. In altre parole, un Presidente che conservi ancora tassi di gradimento non troppo bassi presso l'elettorato e che possa contare su una maggioranza parlamentare amichevole preesistente o, laddove non sia coesa, rinsaldarla o costruirla *ex novo* per mezzo di trattative fra forze politiche,

²¹⁹ Come riconoscono Llanos, Marsteintredet, *op. cit.*, 197 s., "*Presidential crises represent extremely complicated situations, many of them provoked by controversial presidential decisions and actions*", ma per comprenderle fino in fondo ed eventualmente predirne gli sviluppi devono essere svolte "*analyses that take the president's choices into account*", poiché la *leadership* presidenziale è un element importante ai fini dell'esito di ogni vicenda specifica, in quanto "*The range of prudent presidential strategies describes quite well the approach of most of surviving presidents, as well as of those presidents able to negotiate the terms of their exit from power*".

²²⁰ Hinojosa, Pérez-Liñán, *op. cit.*, 74 s.

²²¹ *Ibidem*, 75 ss., ricostruiscono questi fatti ponendoli nel contesto della politica colombiana e delle sue abituali logiche clientelistiche, e notano come, a giudicare da un esame *ex post* delle somme spese e della propensione al voto di ogni parlamentare, la strategia di Samper sembri essere stata molto più efficace nel persuadere i membri dell'opposizione a votare a suo favore che non a riacquistare allo schieramento presidenziale gli esponenti del suo partito dissidenti.

dimostrandosi pronto al compromesso, sarà maggiormente in grado di resistere alla sfida posta da un tentativo di *impeachment*, il quale, privo del necessario, significativo sostegno richiesto per il suo successo, viene ad arrestarsi sul nascere²²². I Presidenti di Brasile e Paraguay, negli esempi già esaminati, non sono riusciti a fare altrettanto, ed hanno finito per essere travolti da conflitti politici che li hanno visti isolati e per questo deboli, privi della protezione offerta da parlamentari a loro fedeli che avrebbero potuto bloccare l'iniziativa sin dal principio. Così, una delle ragioni per le quali un procedimento di rimozione presidenziale può avere uno sviluppo differente dalla prosecuzione fino alla condanna è proprio la scelta degli organi parlamentari di agire a difesa di un Presidente con il quale evidentemente si trovano in sintonia, facendo mancare la maggioranza richiesta dalle previsioni costituzionali per la messa in stato di accusa.

7.2. *Casi di impeachment in contesti istituzionali anomali o come minaccia efficace: i casi di Fujimori e Kuczynski in Perù*

In altri casi, invece, sono fattori politici diversi ad incidere sullo sviluppo del procedimento, rendendolo di fatto inutile, conferendogli un carattere differente da quello che dovrebbe avere in linea di principio, o al contrario rendendolo talmente efficace da non aver bisogno di giungere a compimento per sortire i propri effetti. Fra tutti i Paesi latinoamericani, il Perù offre una varietà di esempi di queste possibili sfumature, tratte dall'instabile storia politica di quel Paese negli ultimi decenni. A questo scopo è necessario premettere, tuttavia, che la disciplina costituzionale peruviana in materia di *impeachment* non appare molto chiara, soprattutto per la compresenza di due istituti analoghi (solo) parzialmente sovrapponibili.

Tradizionalmente, infatti, l'ordinamento peruviano ha previsto come forma di controllo e responsabilizzazione dell'operato presidenziale lo strumento noto come *antejuicio*, il quale presenta alcune differenze con il *juicio político* previsto in altri Paesi dell'area. In particolare, esso è un procedimento solo parzialmente politico, in quanto l'assemblea parlamentare è chiamata a valutare se l'accusato (titolare di un'alta carica dello Stato, in questo caso quella di Presidente della Repubblica) debba essere privato della sua immunità funzionale per essere sottoposto ad un processo penale dinanzi ad un tribunale ordinario, e la sua pronuncia è sufficiente ad ottenere tale effetto, anche se sarà il giudice a decidere in via definitiva sull'esistenza o meno di una responsabilità penale dell'imputato²²³. Lo schema di fondo risulta quindi notevolmente diverso dai caratteri dell'*impeachment* propriamente detto, sia perché la procedura parlamentare è

²²² Su questi aspetti si concentra Kada, *Comparative Presidential Impeachment: Conclusions*, cit., 144 ss., che conclude come “*Without the consent of the legislature, no attempt to impeach a president can go beyond accusing the president of an impeachable offense*” (144), ed indica come possibili e proficui campi di ricerca futura il ruolo dei presidenti come attori posti di fronte a varie scelte possibili ed alternative nei procedimenti di *impeachment* e l'importanza del *patronage* presidenziale nei rapporti con i parlamenti (152 ss.).

²²³ García Chávarri, *op. cit.*, 5 s.

meramente un preludio rispetto allo svolgimento di un ordinario procedimento giurisdizionale, sia perché a venire in rilievo è specificamente la responsabilità penale degli accusati per reati connessi all'esercizio delle loro funzioni, il che sembra escludere comportamenti incostituzionali ma penalmente irrilevanti. In altre parole, si tratta di una sorta di autorizzazione a procedere per soggetti titolari di immunità legate all'esercizio delle loro funzioni.

La Costituzione del 1993, da parte sua, ha cercato di innovare rispetto al modello tradizionale, introducendo un meccanismo di accusa che mescola in una certa misura caratteri dell'*antejuicio* e del *juicio*. Da una parte l'art. 99 prevede che un'apposita Commissione Permanente accusi davanti al Congresso il Presidente della Repubblica e vari altri funzionari statali di violazioni costituzionali o reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, fino ad un termine di cinque anni dalla cessazione dalla carica, mentre l'art. 100 stabilisce che il Congresso può, a prescindere dall'intervento della Commissione di cui sopra, decidere di sospendere, inabilitare fino a dieci anni o rimuovere dall'esercizio della funzione i soggetti menzionati, oltre a prevedere il diritto all'assistenza di un legale per l'accusato ed a coordinare lo svolgimento del procedimento "politico" con quello giurisdizionale ordinario presso la Corte Suprema. Come nel modello tradizionale, l'accusa formulata dalla Commissione parlamentare *ad hoc* sulla base di un'istruttoria può condurre, attraverso l'intermediazione del *plenum*, all'apertura di un processo penale a carico dell'accusato (con tutte le garanzie del caso), ma al contempo, secondo le linee del *juicio político* propriamente detto, il Congresso può limitarsi a deciderne la rimozione e l'interdizione dai pubblici uffici per un certo periodo, producendo anzitutto effetti di tipo esclusivamente politico ai quali si potranno aggiungere in seguito quelli del giudizio penale²²⁴.

Non è un caso che sia stata proprio la Carta del 1993 ad effettuare una simile innovazione, considerato il contesto della sua nascita. Essa fu infatti adottata in un momento di pesante crisi politica e costituzionale per il Perù, che vide un vero e proprio *auto-golpe* ad opera del Presidente Alberto Fujimori nel 1992, segnato da una svolta in senso fortemente autoritario del suo governo, e la convocazione di un Congresso Costituente Democratico incaricato di scrivere un nuovo testo costituzionale²²⁵. Al culmine dello scontro istituzionale, il Congresso dominato dall'opposizione aveva cercato di reagire alle violazioni di Fujimori minacciando di aprire un procedimento di accusa nei suoi confronti, ma la sua decisione era stata resa inutile dal colpo di Stato del Presidente che, sostenuto dai militari, aveva proceduto a sciogliere con la forza l'assemblea.²²⁶ Ovviamente, quella descritta è

²²⁴ Cairo Roldán, *op. cit.*, 135. Per i caratteri generali dell'istituto nella Costituzione peruviana odierna e le relative problematiche si vedano anche García Chávarri, *op. cit.*, 8 ss., e Eguiguren Praeli, *op. cit.*, 121 ss.

²²⁵ Su questa fase della storia peruviana e sui motivi politici ed istituzionali che resero possibile una tale accumulazione di potere da parte di Fujimori si veda D. Encinas, *Los escudos de la democracia en Argentina y Perú: la crisis como ruta hacia el autoritarismo competitivo*, *Rev. cienc. polít. (Santiago)* [online]. 2016, vol.36, n.3, pp.631-654. ISSN 0718-090X, reperibile all'indirizzo scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-090X2016000300004&lng=es&nrm=iso.

²²⁶ Per maggiori dettagli Kim, *op. cit.*, 538, nota 54, che dichiara di non considerare l'evento un

una situazione assolutamente patologica e straordinaria, che mostra come, per un ordinato funzionamento ed una reale effettività dei procedimenti di accusa costituzionale, sia necessaria la tenuta dell'ordine democratico, altrimenti si apre la porta a soluzioni *extra ordinem* che portano alla rottura dell'ordinamento stesso. Al momento della redazione della nuova costituzione fu introdotto il nuovo procedimento già descritto²²⁷, che negli anni successivi, complice la mutata composizione del Congresso in senso favorevole a Fujimori, venne impiegato nei confronti di soggetti che si erano opposti alle politiche presidenziali, ad esempio alcuni giudici della Corte Suprema che si erano pronunciati in senso sfavorevole sulla costituzionalità della ricandidatura del Presidente per un terzo mandato elettorale²²⁸.

Paradossalmente, alcuni anni dopo fu proprio Fujimori stesso a diventare il bersaglio della nuova procedura: dopo aver lasciato il Perù nel 2000 sulla scia di forti proteste popolari nei suoi confronti, egli rassegnò le proprie dimissioni inviando un *fax* dal Giappone, ma il Congresso le ritenne invalide e procedette ai sensi della Costituzione, votando un procedimento di accusa per rimuoverlo formalmente dalla carica di Presidente e privarlo dei suoi diritti politici. Come è stato osservato²²⁹, in questa circostanza in realtà il Congresso si limitò ad intervenire per ratificare *de jure* una situazione che di fatto si era già verificata, ossia l'abbandono del potere da parte di Fujimori, e la sua azione giunse a porre il sigillo della legittimità costituzionale su un risultato per il quale era stata cruciale soprattutto la pressione dell'opinione pubblica.

Le complesse vicende peruviane dell'epoca Fujimori ci insegnano che disposizioni costituzionali formalmente identiche possono così prestarsi ad usi ben diversi a seconda dei mutamenti del contesto politico, servendo ora come strumento di legittimazione e rafforzamento dell'autorità presidenziale nei conflitti con altre istituzioni, ora invece al fine di destituire lecitamente un Presidente ormai privato di ogni potere da sommovimenti di natura politica e di fatto costretto all'esilio. Esse ci avvertono anche che, ovviamente, se l'*impeachment* viene ad essere applicato in circostanze eccezionali, in contesti non pienamente democratici o di grave crisi ed instabilità dell'ordinamento, non si possono certo attendere risultati "normali" dal punto di vista della legalità costituzionale, ed aumenta la probabilità che esso venga applicato come mezzo di risoluzione di lotte per il potere.

Ancora un caso di *impeachment* peruviano mostra, per converso, l'efficacia che esso può dispiegare persino quando non si risolve in una condanna espressa

tentativo di *impeachment* in senso stretto.

²²⁷ Secondo Eguiguren Praeli, *op. cit.*, 121, tale decisione fu influenzata anche dalla vicenda dell'accusa approvata poco prima dal Congresso contro l'ex Presidente Alan García, che aveva visto contrasti fra Congresso e Pubblico Ministero circa il suo contenuto, risolti poi dalla Corte Suprema.

²²⁸ Come conferma Cairo Roldán, *op. cit.*, 142, in quell'occasione (1997) "*el juicio político fue utilizado como herramienta de represalia política*".

²²⁹ Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century?*, cit., 3.

dell'accusato. Parliamo delle vicende, assai complesse e turbolente, che hanno coinvolto l'allora Presidente Pedro Pablo Kuczynski nel 2017.

Riassumendo²³⁰, Kuczynski, coinvolto in uno scandalo di corruzione di dimensioni transnazionali (c.d. caso Odebrecht, collegato all'inchiesta *Lava-Jato* brasiliana), venne messo in stato d'accusa davanti al Congresso, dove il suo partito godeva di una percentuale di voti molto bassa, secondo uno schema che abbiamo ormai constatato come comune anche in altri Paesi. Tuttavia, egli riuscì a scampare a questo primo tentativo di *impeachment*, poiché al momento della votazione si registrò l'astensione di alcuni membri del partito *Fuerza Popular* (capeggiato dal figlio dell'ex Presidente Fujimori), che impedì di raggiungere la maggioranza prescritta per la destituzione. Pochi giorni dopo, Fujimori venne rilasciato dal carcere dove era detenuto per vari reati dopo aver ricevuto la grazia dal Presidente Kuczynski. Di fronte all'emergere di prove che sembravano dimostrare l'esistenza di un accordo politico con il *leader* di *Fuerza Popular* volto a "barattare" il salvataggio dall'*impeachment* con la liberazione di Fujimori ed al crescere dell'indignazione pubblica, Kuczynski decise di dimettersi per evitare l'avvio di un nuovo procedimento di rimozione nei propri confronti.

In quest'occasione è evidente come la sola minaccia dell'*impeachment* (anche se seguita ad un primo tentativo andato quasi a buon fine per i suoi promotori) sia stata sufficiente a conseguire il risultato atteso, quello dell'allontanamento dal potere del Capo dello Stato accusato, oltre che di reati veri e propri, di comportamenti politicamente repressibili, se non illeciti. D'altronde, vista la debolezza della sua posizione parlamentare, è facile presumere che, se Kuczynski non si fosse dimesso spontaneamente, la seconda votazione lo avrebbe con ogni probabilità visto soccombente e rimosso dalla carica. Se un Presidente non può godere della protezione offertagli da una maggioranza legislativa, le sue possibilità di permanenza in carica diminuiscono sensibilmente, e ciò rende inutile resistere contro un destino già scritto, costituendo piuttosto un incentivo a dimettersi tempestivamente, ancor prima dell'avvio del procedimento (e non troppo tardi, come decise di fare Collor in Brasile). Tuttavia, se pure il caso Kuczynski dimostra che l'*impeachment* può essere impiegato anche per spingere l'accusato alle dimissioni, senza necessità che la procedura giunga fino in fondo con l'accertamento effettivo delle responsabilità, esso è stato macchiato da considerazioni partigiane che ben difficilmente si sposano con una sincera adesione ai valori costituzionali che si vogliono proteggere e che rischiano di produrre una notevole instabilità politica²³¹.

²³⁰ Per maggiori informazioni si vedano C. Heuser, *New President, Old Problems: Corruption and Organised Crime Keep Peru in Crisis*, GIGA Focus | Latin America | Number 04 | July 2018 | ISSN 1862-3573, 3, e Carey, Corrales, Llanos, Marsteintredet, Pérez-Liñán, *op. cit.*, i quali sottolineano come "There was no evidence that the payments themselves were illicit, but Kuczynski's initial failure to acknowledge them prompted charges of 'moral incompetence.'".

²³¹ Lo pensano Carey, Corrales, Llanos, Marsteintredet, Pérez-Liñán, *op. cit.*, secondo i quali quello in esame è uno dei casi nei quali "The opposition might seek to terminate a president's tenure simply because it can do so, rather than because of principled ideological differences", senza curarsi di verificare accuratamente la sussistenza di "any clear evidence of malfeasance or major ideological disagreement", agendo in un modo opportunistico che rischia di erodere la fiducia dei cittadini

7.3. L'uso (e l'abuso) di strumenti alternativi all'impeachment: i casi di Pérez in Venezuela e Bucaram in Ecuador

Infine, un ultimo cenno ad un'ulteriore categoria di situazioni, già menzionata in precedenza, quelle nelle quali l'obiettivo della rimozione presidenziale viene perseguito con strumenti alternativi al procedimento di *impeachment/juicio político*, nati per altri scopi ma piegati anch'essi al fine di far valere una responsabilità politica spuria del capo dell'esecutivo. Due esempi saranno sufficienti ad illustrare il concetto.

Il primo riguarda Carlos Andrés Pérez, eletto Presidente del Venezuela nel 1989²³²; resosi presto impopolare per le sue politiche economiche, nel 1992 venne accusato di appropriazione indebita, e, ai sensi della Costituzione del 1961 allora vigente, la Corte Suprema fu chiamata a stabilire se si dovesse procedere o meno ad un processo, passo inevitabile perché il Senato potesse decidere la messa in stato di accusa del Presidente, alla quale sarebbe seguito un giudizio nelle forme ordinarie davanti alla Corte stessa. Dopo che la Corte si fu pronunciata per il rinvio a giudizio, il Senato votò per rimuovere l'immunità di Pérez, che fu sospeso temporaneamente dalla carica ma non si dimise. Tuttavia, a quel punto, il Congresso si appellò all'art. 188 della Costituzione, il quale, decorsi 90 giorni di assenza presidenziale, permetteva di dichiarare il Capo dello Stato permanentemente assente e di eleggerne uno nuovo, e così fece con una votazione a maggioranza schiacciante, di fatto rimuovendo Pérez dalla carica. Questi non accettò la decisione e cercò di ricorrere alla Corte Suprema perché ne dichiarasse l'incostituzionalità, ma la Corte non rispose al ricorso e, più tardi, lo condannò in maniera controversa in relazione ad alcune delle accuse a suo carico.

In questo caso ad essere strumentalizzata fu una previsione volta, in origine, a fronteggiare situazioni di impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali per periodo più o meno lungo, prevedendo che, in caso di eccessiva durata dell'assenza del titolare, l'ufficio presidenziale dovesse considerarsi vacante: una norma ragionevole con riferimento a situazioni di emergenza, ma certamente non applicabile ad un caso nel quale il Presidente fosse semplicemente in attesa di processo. Sorge allora il più che lecito sospetto che, in un realtà fortemente conflittuale come quella venezuelana dell'epoca, ed in presenza di una procedura costituzionale di *impeachment* diversa da quelle che abbiamo sinora descritto, poiché attribuiva un ruolo preponderante al giudice supremo sia ai fini dell'iniziativa che soprattutto della decisione finale di rimozione del Presidente, gli oppositori di Pérez in seno al Congresso abbiano optato per ricorrere ad un altro procedimento delineato dalla Carta, capace di consentire la destituzione del Presidente direttamente ad opera dell'assemblea, in modo più rapido e con una semplice maggioranza assoluta: la dichiarazione di assenza permanente del Capo dello Stato²³³.

nelle istituzioni.

²³² Per i riferimenti si rimanda a Kada, *Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela*, cit., 123 ss.

²³³ *Ibidem*, 129. Peraltro nelle pagine successive (131 s.) l'autrice cerca di ricostruire il contesto

Il secondo esempio al quale si faceva riferimento riguarda invece l'Ecuador, dove un copione simile vide protagonista nel 1997 il presidente Abdalá Bucaram. Anche questi, all'apice di un duro scontro con il Congresso, venne rimosso dalla carica attraverso una votazione di quest'ultimo, ma in quel caso lo strumento giuridico impiegato fu una dichiarazione di incapacità del Presidente *ex art.* 100 della Costituzione del 1978 allora vigente, motivata da presunti problemi mentali di Bucaram che lo avrebbero reso inabile allo svolgimento delle proprie funzioni. Di nuovo, risultava evidente come il Presidente Bucaram non fosse affetto da nessuna patologia psichica e non sussistessero i presupposti costituzionali per richiamarsi all'istituto citato, da esperirsi solo in caso di effettivo impedimento presidenziale, ma questo non ha impedito agli avversari del Presidente di agire in tal modo, prediligendo anch'essi una via più rapida ed agevole di quella dell'*impeachment* vero e proprio²³⁴.

I casi di Pérez e Bucaram rispondono ad una morale comune, affine a quella delle vicende esaminate *supra*. In molte realtà dell'America Latina, quando un Presidente della Repubblica diventa per qualche motivo sgradito, le forze politiche di opposizione che si trovino ad essere in posizione di relativa forza nei suoi confronti hanno la tendenza a cercare strumenti per destituirlo dalla carica, facendo appello a questa o a quella previsione costituzionale. Se le circostanze lo consentono, esse possono procedere per la strada, solitamente lunga e non sempre dall'esito scontato, dell'*impeachment*. Altrimenti, se non ne ricorrono in modo palese i presupposti, o se la maggioranza parlamentare a sostegno della rimozione non è abbastanza elevata da raggiungere le apposite soglie costituzionali, potranno impiegare altre procedure, sempre di competenza parlamentare, che consentano di raggiungere lo stesso effetto pratico con minori complicazioni per loro e garanzie procedurali meno solide per l'interessato, accertando per motivi politici un impedimento presidenziale che nella realtà dei fatti non esiste.

dell'epoca, segnato da forti tensioni, tentativi di *golpe* e minacce contro la Corte Suprema, e nota come le accuse contro Pérez si basassero su prove assolutamente generiche; tutto questo porta a concludere che i fautori della rimozione di Pérez fossero pronti a ricorrere a qualsiasi mezzo e pretesto, anche se di dubbia legalità, pur di eliminare un Presidente ormai ostracizzato.

²³⁴ C. D. Chocair Herrera, *La vulneración del principio de legalidad y del derecho al debido proceso legal por parte de la Función Legislativa como consecuencia de disputas de índole socio-política. Estudio de caso: el cese de mandato de Abdalá Bucaram Ortiz*, Universidad Andina Simon Bolívar Sede Ecuador, Quito 2016, reperibile all'indirizzo www.academia.edu/31351424/La_vulneración_del_principio_de_legalidad_y_del_derecho_al_debido_proceso_legal_por_parte_de_la_Función_Legislativa_como_consecuencia_de_disputas_de_índole_socio-política. Estudio_de_caso_el_cese_de_mandato_de_Abdalá_Bucaram_Ortiz, 15 ss. L'art. 82 della Costituzione ecuadoregna del 1978 permetteva il *juicio político* del Presidente davanti al Congresso solo per "*por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional*", e richiedeva una maggioranza parlamentare qualificata del 2/3 ai fini dell'accusa e rimozione, molto più alta di quella prevista per la dichiarazione di incapacità. Bucaram tentò nel 2015 di rivolgersi alla Commissione Interamericana dei Diritti dell'Uomo dell'OAS per denunciare la violazione dei propri diritti umani ad opera del Congresso, una denuncia circa la cui fondatezza l'autor manifesta il proprio scetticismo.

Nell'uno e nell'altro caso, è assai frequente che l'applicazione dell'istituto coinvolga forzature più o meno evidenti del dettato costituzionale, quali, nel caso dell'*impeachment*, l'individuazione di fondamenti giuridici dell'accusa flebili o indeterminati, che nascono motivazioni politicamente significative, o uno svolgimento in forma anomala del procedimento, oppure, nel caso delle procedure alternative, il loro stesso richiamo in situazioni assolutamente non comparabili a quelle costituzionalmente previste per il loro utilizzo.

Si tratta di una degenerazione di questi sistemi presidenziali verso una forma di parlamentarismo impropria e patologica, proprio perché non sancita ufficialmente e fondata su un uso disinvoltato di procedure estranee in origine a quel modello? Essa rappresenta forse un pericolo per la tenuta democratica e la stabilità di questi sistemi? Quali effetti potrebbe avere sulla loro evoluzione futura?

A queste domande cercheremo di dare una sommaria risposta nelle conclusioni.

8. Conclusioni

Abbiamo aperto questa ricerca ponendoci una domanda alla quale rispondere: qual è oggi il ruolo dell'*impeachment* del Capo dello Stato nelle repubbliche presidenziali dell'America Latina, e quanto si è allontanato, se lo ha fatto, dal suo modello originario, quello delineato dalla Costituzione degli Stati Uniti ed applicato in quel Paese?

Per farlo, abbiamo proceduto ad un'indagine lunga ed articolata, che ci ha portato a considerare dapprima, in un'ottica comparata, le origini storiche dell'istituto ed i suoi caratteri prevalenti nell'uso che ne è stato fatto negli ordinamenti di *common law* dove è nato, per poi confrontarli con le ragioni storiche e politiche che hanno spinto gli ordinamenti di recente indipendenza latinoamericani a recepire ed adattare il modello alle proprie esigenze e con le normative costituzionali che, nei diversi Paesi, mirano a disciplinare l'istituto con varie denominazioni, dando luogo a categorie differenti caratterizzate da elementi comuni fra loro. Dopo aver così cercato di rievocare i connotati fondamentali dell'istituto, con un occhio alle principali differenze che si riscontrarono da ordinamento ad ordinamento, abbiamo esaminato brevemente le opinioni degli studiosi che hanno cercato di spiegare i motivi dell'esteso ricorso all'*impeachment* presidenziale nei Paesi latinoamericani avviatosi negli anni '90 del secolo scorso con riferimento a nuove circostanze storico-politiche, tali da rendere meno praticabile la forma di interruzione del mandato presidenziale fino ad allora prevalente, quella del *golpe* militare, e che sono tuttora divisi sulla questione se ciò rappresenti uno sviluppo positivo o meno per la stabilità delle democrazie latinoamericane. Infine, siamo passati ad analizzare i casi di studio che abbiamo selezionato. Il primo è quello brasiliano, dove a distanza di più di vent'anni fra di loro due casi hanno messo in luce una certa tendenza di quel sistema politico a ricorrere all'*impeachment* presidenziale in momenti di forte crisi politica, anche se con giustificazioni diverse a seconda delle circostanze. Il secondo è quello

paraguayano, dove le motivazioni politiche della rimozione di Lugo sono state così scoperte da non essere negate neppure dai suoi autori. Infine ci siamo intrattenuti su vari altri casi, ognuno dei quali fornisce uno spaccato su come l'*impeachment* e gli strumenti costituzionali assimilabili siano stati impiegati in più di un'occasione in modi che, francamente, non sembrano molto conformi agli usi ai quali erano destinati dalle rispettive previsioni costituzionali, o hanno visto il proprio utilizzo piegato a seconda delle circostanze e convenienze politiche dei vari attori.

Quali insegnamenti, anche provvisori, ne possiamo ricavare, e quali tendenze si possono scorgere per il futuro?

Innanzitutto, sottolineiamo il fatto che, almeno nei casi più importanti fra quelli che abbiamo scelto di esaminare (Brasile e Paraguay), il modello adottato per la disciplina dell'*impeachment* ricalca in modo piuttosto fedele la struttura che esso ha nell'ordinamento statunitense, rendendo così più facile il confronto. Ebbene, come si è cercato di sottolineare fino ad ora, nonostante l'uguaglianza formale o quasi delle regole nei diversi contesti, esse hanno ricevuto un'applicazione alquanto difforme negli USA ed in America Latina.

Difatti negli Stati Uniti, in generale, l'istituto dell'*impeachment*, pur conservando una certa ambiguità circa la sua natura processuale o meno e sulla concreta ampiezza dei presupposti che possono giustificare l'avvio, non si è prestato, almeno con riguardo alla figura presidenziale, a degenerazioni in senso apertamente partigiano. Laddove non emergessero prove sostanziali nel senso della colpevolezza dell'accusato il Senato non ne ha mai deciso la rimozione, tant'è che ad oggi non si è mai verificato un caso di destituzione presidenziale ai sensi dell'art. II, sez. 4 della Costituzione del 1787.

Al contrario, in numerosi ordinamenti dell'America Latina, anche se solo in tempi relativamente recenti (cioè dagli anni '90), l'*impeachment* e la rimozione di Presidenti eletti sono divenuti, se non abituali, certamente molto più frequenti del passato, unendosi ad altre forme di *interrupted presidency* come le dimissioni forzate a causa di proteste popolari per delineare un quadro nel quale la stabilità della permanenza in carica del Capo dello Stato non è più così scontata. In particolare, con riferimento ai casi di Brasile e Paraguay possiamo individuare più o meno nette motivazioni politiche dietro all'agire dei fautori dell'*impeachment*. Collor fu accusato e rimosso, oltre che per via del suo probabile coinvolgimento in illeciti di tipo corruttivo, per via della sua contestata politica economica. In modo ancor più evidente, Dilma Rousseff fu messa sotto accusa, al di là del fondamento piuttosto debole rappresentato dalla violazione della legge sulla responsabilità fiscale, per motivi analoghi. Lugo fu espressamente attaccato per diversi atti cruciali alla sua politica di governo, senza allegare all'atto di accusa alcun parametro giuridico costituzionale o legislativo del quale si sostenesse la violazione. Il discorso non muta molto se si aggiungono anche casi già considerati come quelli di Venezuela ed Ecuador, dove l'impiego disinvolto di dichiarazioni di incapacità presidenziale o di vacanza dell'ufficio in assoluta mancanza dei rispettivi requisiti giuridici appaiono persino più eloquenti nel rivelare il loro carattere strumentale.

In altre parole, l'uso dell'*impeachment* in America Latina ha fatto fede al suo nome di *juicio político* in modo forse fin troppo letterale²³⁵, evidenziando come le asserite violazioni giuridiche da parte degli accusati fossero nel migliore dei casi complementari, se non secondarie, rispetto alle rivendicazioni politiche (spesso non esplicitate, ma innegabilmente presenti) quale fondamento della messa in stato di accusa. Se in alcuni casi (in maniera palese quello del Paraguay, dove il *juicio* è esperibile anche nei confronti del Presidente che sia giudicato inadeguato a svolgere correttamente le proprie funzioni, senza alcun limite o parametro espresso) il fenomeno può essere stato favorito da una formulazione costituzionale delle fattispecie di responsabilità presidenziale piuttosto indeterminata, in altri a fare la differenza rispetto agli Stati Uniti è stato il contesto politico-istituzionale, approvato solo di recente ai canoni della democrazia liberale e dominato in generale da un gran numero di partiti deboli e poco coesi, tale da rendere molto difficoltoso costruire una maggioranza parlamentare solida corrispondente allo schieramento politico che esprime il Capo dello Stato.

La tendenza che è emersa, visibile soprattutto nella realtà brasiliana, ma non solo, appare essere la seguente. Finché il Presidente è in grado di assicurarsi e mantenere il sostegno di una maggioranza, sia pur eterogenea, che ne appoggi le politiche non si registreranno tensioni e la sua posizione sarà solida; se invece, per vari motivi l'alleanza si sfalda e si creano tensioni all'interno della maggioranza, il Presidente si indebolisce e rimane isolato, e come tale vulnerabile a tentativi di *impeachment*. Un Presidente privo di alleati non gode più della protezione offerta da una maggioranza che impedisca ad una richiesta di *impeachment* di essere approvata con i numeri (rafforzati) costituzionalmente imposti, e se è esponente di un partito di minoranza quest'ultimo potrà fare ben poco in suo soccorso. Al contrario, come insegna il caso di Samper in Colombia, un Presidente debole ha buone speranze di proteggersi dall'*impeachment* e di sopravvivervi se riesce in tempo utile a scendere a compromessi con parlamentari di altri partiti e a (ri)costruire una maggioranza *ad hoc* che voti contro la sua condanna.

Ne consegue che l'equilibrio fra poteri ed istituzioni non è fissato una volta per tutte, bensì può conoscere variazioni anche significative a seconda di fattori politici che incidono sulla lettura e sull'applicazione pratica da dare alle previsioni costituzionali sulla forma di governo, ed in particolare sulla base dei concreti rapporti di forza politica fra Presidente ed assemblea legislativa e del controllo che il primo è eventualmente in grado di esercitare sulla maggioranza della seconda.

Tutto questo, però risponde ad una logica che non è propria dell'essenza del sistema di governo presidenziale. Anzi, essa pare mutuare dinamiche più frequenti in ordinamenti parlamentari come il nostro, nei quali la necessità del mantenimento di un rapporto di fiducia fra assemblea legislativa ed esecutivo rende frequenti rimescolamenti interni alla maggioranza di governo e produce, specie in sistemi politicamente frammentati in un gran numero di partiti, una certa

²³⁵ D'altro canto secondo Hochstetler, *The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown*, cit., 127, "The Spanish term *juicio político* (literally *political judgement*) makes the double meaning clear".

instabilità dei governi, i quali possono essere in ogni momento sfiduciati e quindi non hanno nessuna garanzia di completare il proprio mandato fino alla scadenza naturale. Ciò si pone agli antipodi del modello presidenziale, che invece mette al centro della propria architettura la stabilità, con la netta separazione istituzionale fra legislativo ed esecutivo, entrambi provvisti di una diretta legittimazione democratica popolare, non legati fra loro da rapporti di fiducia e privi di strumenti per porre fine anticipatamente l'uno al mandato dell'altro, con un Presidente che normalmente non può sciogliere anzitempo l'assemblea²³⁶ ed un Congresso o Parlamento che parimenti non ha modo di destituire formalmente il capo dell'esecutivo, segnalando la cessazione di un rapporto di sostegno politico nei suoi confronti, tranne che ricorrendo, appunto, all'*impeachment* ed a istituti simili.

Questi ultimi, tuttavia, non sono stati introdotti (e le citate discussioni a questo riguardo avvenute in occasione della Convenzione di Filadelfia mostravano di aver già chiaro tale obiettivo) al fine di consentire la libera destituzione del Presidente sulla base di una scelta parlamentare, sorretta da motivazioni puramente politiche, perché ciò equivarrebbe ad eliminare ogni differenza pratica con un regime parlamentare. Non a caso la Costituzione statunitense, seguita da quasi tutte le altre, ha proceduto a fissare requisiti forse non troppo stringenti ma comunque presenti per fare ricorso all'*impeachment*, delineando condizioni procedurali e sostanziali da rispettare e che in generale tendono a complicare l'impiego dell'istituto. Esse richiedono che la decisione sia adottata da una percentuale assai significativa dell'assemblea (comprendente, presumibilmente, tanto la maggioranza quanto una parte rilevante della minoranza, o viceversa) e che essa si basi sull'allegazione di circostanze che integrano la commissione di reati, violazioni costituzionali/o legislative o altri illeciti, facendo valere una responsabilità che non è, nonostante i tentativi della dottrina di risolvere la questione, né totalmente giuridica né interamente politica, ma ibrida.

Come giustificare, alla luce di ciò, procedimenti di *impeachment* politicamente motivati?

Da un punto di vista giuridico, essi non rappresentano certamente una soluzione ideale. Anche laddove si registri una corrispondenza formale con la *littera* costituzionale (ad esempio in un caso come quello dell'*impeachment* di Rouseff, dove tutte le fasi del procedimento costituzionale sono state seguite nell'ordine previsto e dove comunque la condanna si è basata su una presunta violazione di legge, come richiede la Costituzione brasiliana pur sussistendo dubbi sulla sua effettiva rilevanza a tali fini), ciò non sembra coerente con lo spirito profondo dell'istituto, perché finisce per produrre l'effetto già accennato di turbare l'ordinario funzionamento del sistema presidenziale. Il potere di accusa, lo si è già detto, è conferito al Congresso perché ne faccia uso in caso di violazioni

²³⁶ Ma è proprio in alcuni Paesi dell'America Latina, come ad esempio il Perù (art. 134 Cost., sia pur solo in caso di mozioni di censura o sfiducia adottate nei confronti del Governo), che questo principio subisce una deroga attraverso l'attribuzione al Presidente di un potere di scioglimento, in quella che pare un'estensione assai significativa delle sue prerogative rispetto al modello americano (sull'argomento dei poteri presidenziali in America Latina, anche in rapporto al Parlamento, si veda il riepilogo operato Mezzetti, *L'America Latina*, cit., 469 ss.).

costituzionali ed abusi ad opera del Presidente, cosicché ogni suo impiego al di fuori di tale ambito costituisce una deviazione rispetto alla norma costituzionale.

Ciononostante, le concrete circostanze politiche dei casi esaminati e di altri simili, nonché l'inesistenza di strumenti di ricorso contro gli atti del procedimento o la decisione di rimozione al fine di farne dichiarare l'invalidità da parte di un'autorità giurisdizionale (compresa l'indisponibilità dei giudici supremi a farsi carico dei ricorsi effettivamente proposti, come accaduto in Brasile e in Paraguay), rendono inevitabile, almeno per lo studioso, accettare l'effettività dei fatti. Anche se ciò in pratica impedisce un controllo di conformità sul rispetto dei parametri costituzionali da parte delle istituzioni, particolarmente necessario soprattutto nelle ipotesi di forzature maggiormente vistose, occorre prendere atto della distorsione.

Quanto agli effetti che il fenomeno è in grado di dispiegare, a nostro giudizio molto dipende dalla relativa frequenza con la quale esso si presenterà in futuro, e da altre caratteristiche legate al contesto. Con ogni probabilità è eccessivo parlare dell'*impeachment* presidenziale come di una prassi comune in America Latina, perché ciò implicherebbe un ricorso abituale all'istituto nei vari ordinamenti, mentre in realtà i casi di *impeachment* o *juicio político* che dir si voglia si verificano solitamente ad un certo intervallo di tempo l'uno dall'altro, come in Brasile (1992 e 2016), pur non mancando anche esempi di tentativi relativamente più ravvicinati fra di loro, come in Paraguay²³⁷. Ma ciò non toglie che, una volta piantati, certi semi siano difficili da estirpare, e che, una volta sperimentato, l'uso "politico" dell'*impeachment* costituisca un precedente difficile da ignorare, anche se non necessariamente destinato a ripetersi²³⁸.

Ancora una volta, interrogarsi sul perché si verifichi questa distorsione di scopo esula dagli scopi della nostra ricerca, attenendo piuttosto ad un'indagine di tipo politologico. Ci basterà concludere riconoscendo che, come preannunciato, nelle occasioni prese in esame l'istituto della messa in stato d'accusa e destituzione del Presidente della Repubblica da parte del Congresso è stato impiegato col fine precipuo di rimuovere un Capo dello Stato impopolare ed avversato dalla maggioranza parlamentare, spesso addossandogli anche responsabilità non del tutto riconducibili alle sue scelte politiche, per far sì che si producesse un'alternanza nella carica presidenziale.

²³⁷ Inoltre, non occorre trascurare il fatto che spesso in uno stesso ordinamento accanto all'*impeachment* possono ricorrere, nel giro di un periodo relativamente breve di anni, altre forme di interruzione anticipata del mandato presidenziale dovute a pressioni politiche, manifestazioni popolari o ad altre cause, (ad es. le dimissioni), la cui somma contribuisce così a configurare specifici ordinamenti latinoamericani come maggiormente instabili e pronti a rotture rispetto ad altri. Per alcuni dati in proposito si veda la tabella riportata da Llanos, Marsteintredet, *op. cit.*, 185, che contiene informazioni sia sulle interruzioni verificatesi che su quelle non andate a buon fine, dimostrando come in certi Paesi il *pattern* non sia trascurabile. Facendo leva su dati simili, Marsteintredet, Llanos, Nolte, *op. cit.*, 120, osservano che "*With Lugo's fall, Paraguay joins Argentina, Bolivia, and Ecuador in the club of countries that have faced multiple interrupted presidencies*", dati coerenti con la tabella succitata.

²³⁸ Le sue conseguenze possono risultare particolarmente negative, come rileva Helmke, *op. cit.*, 27, quando agiscono "*in ways that makes subsequent crises more likely*", ad esempio se incrinano la fiducia nelle istituzioni stesse e non nei loro singoli titolari *pro tempore*.

Quali effetti potrebbe avere ciò sul futuro sviluppo degli ordinamenti presidenziali dell'America Latina? Ha davvero senso temere una deriva in senso parlamentare in quei sistemi? Alla luce di quanto sopra considerato, probabilmente no.

Non c'è dubbio che i casi analizzati abbiano rappresentato, dal punto di vista politico, rotture non indifferenti degli equilibri politico-istituzionali (specie in ordinamenti ancora relativamente deboli dal punto di vista democratico), e che abbiano introdotto una misura più o meno grande di instabilità politica nelle rispettive realtà, non di rado associata a contesti socialmente turbolenti, ma in una prospettiva più generale non ci pare che questi basti a mutare i connotati del sistema in modo così significativo. Occorrerebbero casi ripetuti e frequenti di *juicio político* politicamente motivato per indebolire l'esecutivo a favore del legislativo in modo così rilevante, rendendo manifesta la sua dipendenza da quest'ultimo. In realtà, ad uno sguardo più approfondito, non si riscontra mai la rivendicazione di un simile potere da parte delle varie assemblee, che non hanno teorizzato esplicitamente (almeno, non in termini vincolanti), la sussistenza di un rapporto di fiducia fra sé stesse e il Presidente. Tutto si risolve portando alle estreme conseguenze la constatazione (applicabile, con le dovute differenze, anche ai casi di *divided government* negli Stati Uniti) per la quale un capo dell'esecutivo che manchi di un significativo sostegno parlamentare non è in grado di portare avanti un'azione di governo efficace, rimuovendo *de jure* un Presidente *de facto* già incapace di operare, e conferma quanto già teorizzato, ovvero che l'*impeachment* ha realistiche possibilità di presentarsi ed avere successo solo in contesti politicamente divisi che vedano il Capo dello Stato in una posizione di minoranza.

Inoltre, non è scontato che l'esperienza dell'*impeachment* abbia necessariamente un impatto negativo sulla stabilità democratica degli ordinamenti interessati²³⁹, togliendo forza alle citate argomentazioni volte a considerare i giudizi di destituzione una *species* del *genus* dei colpi di Stato. Parte della dottrina che si è occupata del tema²⁴⁰, infatti, ha sottolineato come oggi, al contrario del passato, in America Latina *presidential breakdown* non sia può sinonimo inevitabile di *democratic breakdown*, e che anche la rimozione di un leader politico con procedure non esattamente ortodosse non sia di solito sufficiente a causare una regressione verso modelli non democratici, rientrando comunque nell'alveo della legalità costituzionale. Ormai i principi democratici sembrano aver attecchito a sufficienza in questa parte del mondo, e la frequenza di interruzioni anticipate del

²³⁹ Anzi, vi è chi insiste che essa costituisca un sviluppo potenzialmente benefico, introducendo elementi di flessibilità in una struttura altrimenti tendenzialmente rigida e fungendo da mezzo di responsabilizzazione dei titolari del potere: questa è l'opinione degli autori e degli organismi citati *ibidem*, 20.

²⁴⁰ Lo conclude Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, cit., 204 ss., contestando l'opinione, diffusa fra vari autori negli anni '80-'90 (come Linz), che i sistemi presidenziali fossero per natura più fragili di quelli parlamentari, e che tali regimi fossero maggiormente suscettibili di degenerare nell'autocrazia in caso di rimozione del Presidente con mezzi diversi da quelli elettorali e di contrasti fra il potere legislativo e l'esecutivo.

mandato presidenziale pare avere come unico effetto l'instabilità di tale figura, non del contesto complessivo.

Infine, sempre dalla dottrina giunge l'avvertimento per il quale, nonostante tutte le preoccupazioni che si possono avere per il mutamento nelle relazioni fra potere legislativo ed esecutivo, in realtà, a ben guardare, la minaccia maggiore per la stabilità degli ordinamenti latinoamericani si nasconde non in un potenziale rafforzamento delle assemblee parlamentari, ma al contrario nel rischio di un'eccessiva concentrazione del potere nella figura presidenziale. Il Capo dello Stato difatti gode già in vari Stati di poteri (compresi quelli normativi) più ampi di quelli del suo corrispondente nel modello americano²⁴¹, spesso in mancanza di molti dei *checks and balances* che negli Stati Uniti garantiscono un maggior equilibrio fra poteri ed impediscono che le prerogative dell'esecutivo si espandano in maniera troppo ampia²⁴². A giudizio di tali autori, i Presidenti latinoamericani, dal punto di vista costituzionale, sono già abbastanza forti da non aver bisogno di protezione nei confronti del Congresso, che anzi continua a rischiare di essere messo da parte da iniziative del Capo dello Stato volte ad aumentare il proprio potere (ed alcune vicende recenti, come quelle del Venezuela²⁴³, paiono mostrare che tale rischio è tutt'altro che teorico, almeno in certe realtà).

In definitiva, pur essendo probabilmente presto per avanzare ipotesi realistiche sugli sviluppi futuri, la nostra indagine sull'impiego dell'*impeachment* o *juicio político* nei confronti dei Presidenti delle repubbliche latinoamericani negli ultimi tre decenni conduce ad alcune conclusioni riassuntive.

²⁴¹ Come osserva Mezzetti, *Le democrazie incerte*, cit., 339 ss., rifacendosi a M. Shugart, S. Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, 40-54: "Il discernimento relativo ai sistemi politici dell'America Latina tende a fare apparire i presidenti come dominanti e le assemblee come deboli e serventi", salvo alcune eccezioni, una situazione che deriva dagli ampi poteri sia proattivi (es. quelli normativi) che reattivi (es. quello di veto) dei quali sono abitualmente titolari i Capi di Stato latinoamericani, spesso un retaggio delle costituzioni autoritarie.

²⁴² Cfr. Pérez-Liñán, *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*, cit., 11: "Although legislators and judges may occasionally destabilize elected governments, they lack sufficient command of patronage, budgetary resources, and security forces to impose an authoritarian regime. Only the executive branch, with vast resources at its disposal, can sustain a lasting process of democratic backsliding when it acts without constraints". In termini simili, per Gueli, *op. cit.*, 676, nota 47 "L'ipotesi di gran lunga più frequente è quella del colpo di Stato del potere esecutivo, mirante ad accrescere la propria autorità a scapito del parlamento", laddove le assemblee legislative sarebbero per natura meno inclini ad azioni violente e traumatiche.

²⁴³ Sull'intricata situazione di questo Paese, che dall'inizio del 2019 si dibatte in una gravissima crisi politico-costituzionale che vede fronteggiarsi due Presidenti rivali, ognuno dei quali contesta in radice la legittimazione dell'altro, e dove negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo ampliamento delle prerogative del Presidente Maduro, fortemente criticate dalla maggioranza parlamentare contrapposta al suo partito come violazioni dell'ordinamento democratico e foriere di scontri istituzionali con l'Assemblea Nazionale, si vedano, ad esempio, P. Pisicchio, *Venezuela. Tra crisi istituzionale e internazionale populista. Appunti su una vicenda non ancora conclusa*, in www.federalismi.it, n. 4, 20 febbraio 2019 (13 febbraio 2018), oppure i contributi di autori venezuelani riportati nella sezione *Speciale Venezuela* in www.dpce.it/forum-dpce-online-speciale-venezuela.html (aggiornamento al 20 settembre 2017).

In primo luogo, negli ordinamenti analizzati (soprattutto Brasile e Paraguay) lo strumento costituzionale dell'*impeachment* è stato utilizzato in un certo numero di occasioni come mezzo per procedere alla rimozione di un Presidente in carica per ragioni essenzialmente politiche, volgendo il procedimento costituzionale ad un fine diverso da quello giuridicamente prescritto e comune al modello originario di sanzionare politicamente comportamenti illeciti. In secondo luogo, in tutti questi casi il ricorso ad esso è stato favorito da un contesto politico frammentato ed instabile, dove il Presidente era a capo di un partito di minoranza ed aveva perso il sostegno della coalizione che in precedenza lo sosteneva.

Inoltre, anche se gli eventi citati rappresentano la manifestazione di dinamiche (pseudo)parlamentari, essi dipendono perlopiù da fattori legati al funzionamento degli specifici sistemi politico-partitici nazionali, non dall'architettura costituzionale, che rimane invariata, cosicché non si può parlare dell'introduzione di un vero e proprio meccanismo di responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento, costantemente esigibile. Tuttavia, si può notare come alcune caratteristiche costituzionalmente sancite dei sistemi abbiano presumibilmente contribuito a facilitare tali abusi (quali la previsione di sistemi elettorali diversi per l'elezione del Presidente e del Congresso in Brasile ed in Paraguay).

In definitiva, il modello di governo presidenziale rimane così sostanzialmente intatto, e non si dà luogo ad una vera e propria prassi nel senso di un uso frequente dell'*impeachment*, ma piuttosto a tendenze che, per così dire, rimangono latenti e si riattivano in presenza delle citate circostanze politiche di divisione della maggioranza e debolezza del Presidente. Per il resto, nonostante l'instabilità della carica che può così prodursi, la figura presidenziale rimane in linea di principio al centro dell'ordinamento, autonoma nei confronti del legislativo, anche se con poteri e ruoli concreti diversi da realtà a realtà.

Concludendo, anche a causa della loro relativa rarità e distanza nel tempo, oltre che della loro disciplina costituzionale, le rimozioni presidenziali non hanno per ora avuto significative ripercussioni negative sulla tenuta dell'ordine democratico nei vari Paesi (e dove vi sono state criticità maggiori in questo senso, come in Paraguay ed in Perù, esse sembrano essere state riassorbite in fretta con l'elezione di nuovi Presidenti secondo procedure democratiche), distinguendosi perciò dai colpi di Stato, atti completamente illegali ed *extra ordinem* precedentemente molto diffusi in questa zona del mondo, ai quali sono state a volte polemicamente ma impropriamente assimilate dai loro oppositori politici.