

# L'inchiesta Lava-Jato e l'instabilità governativa in America Latina. Verso una nuova frontiera del controllo parlamentare sui Presidenti?

di Jacopo Paffarini

**Abstract:** The Lava-Jato investigation and the governmental instability in Latin America. Toward a new pattern of the parliamentary control over the Presidents? – Anti-corruption investigations have always been one of the main causes of political crises in Latin America. However, the last episodes of presidential removal have shown a new activism of the parliaments, which have re-interpreted the constitutional provisions on impeachment proceedings in order to legitimize a change in the governmental agenda. This practice affects the balance between the two representative powers, as it fails to observe the limits of the presidential accountability and paves the way to new instabilities.

2935

---

**Keywords:** Coalitional Presidentialism; Presidential Accountability; Anti-corruption investigations; Lava-Jato; Impeachment.

## 1. Premessa. La fine del “ciclo progressista” in America Latina?

L'instabilità governativa che ha colpito diversi paesi dell'America Latina negli ultimi tre anni merita particolare attenzione per la similarità delle cause da cui ha avuto origine e per le forti tensioni che ha innescato tra i poteri costituzionali. L'*incipit* di questa congiuntura è corrisposto con la fine del “ciclo progressista” (che aveva portato i partiti della *izquierda* al governo di quasi tutti i paesi della regione) e con la riduzione dei margini di crescita delle economie. La svolta neoliberista ha avuto inizio nel dicembre 2015 con l'inaugurazione della Presidenza di Mauricio Macri in Argentina<sup>1</sup>, è poi seguita con la diffusione di esecutivi che hanno imposto una linea radicalmente contraria rispetto alle manovre di bilancio espansive promosse dal “*desarrollismo*” di inizio secolo<sup>2</sup>. Il principale elemento di convergenza dei promotori dell'*austerità* è rappresentato dai costi delle infrastrutture e delle

---

<sup>1</sup> Il 22 novembre 2015 la candidatura di Mauricio Macri si è imposta al ballottaggio su quella del peronista Daniel Scioli, mentre nel paese cresceva il clima di ostilità nei confronti della precedente classe politica dopo la pubblicazione dei contenuti dall'indagine conosciuta con il nome “*Cuadernos de las coimas*” (“Quaderni delle tangenti”). Macri è stato il primo Presidente democraticamente eletto in Argentina non appartenente né al partito centrista (*Unión Cívica Radical*) né al *Partido Justicialista* fondato da Juan Domingo Peron.

<sup>2</sup> Per un'analisi critica delle recenti esperienze di governo in America Latina, v. A. Somma, *Il diritto latinoamericano tra svolta a sinistra e persistenza dei modelli neoliberali*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2018, 58-80.

imprese a partecipazione pubblica, ritenute troppo colluse con la classe politica per poter svolgere un'attività economica senza creare perdite a discapito dei cittadini.

È stato da più parti segnalato che il consenso intorno a tale posizione è cresciuto di pari passo agli sviluppi delle inchieste anticorruzione avviate dalla magistratura ordinaria. Le procure infatti hanno usato ampiamente i media per offrire all'opinione pubblica una dettagliata ricostruzione delle presunte trame di connivenza illecita che negli ultimi quindici anni avrebbero unito i partiti di governo sudamericani e i dirigenti delle più importanti imprese concessionarie di appalti nei settori strategici dell'energia e delle infrastrutture<sup>3</sup>.

L'indagine *Lava-Jato* costituisce il caso sicuramente più interessante ed emblematico di questa tendenza. Il procedimento ha avuto origine in Brasile dalla Procura di Curitiba in un momento in cui il paese iniziava ad entrare in una congiuntura economica sfavorevole, che ha messo fine ad un decennio di crescita del prodotto interno lordo. I primi risvolti processuali sono arrivati per mezzo degli accordi di collaborazione siglati tra il *Ministério Público* e i principali imputati originari – i dirigenti delle multinazionali O.A.S., Odebrecht e Petrobras – nonostante la regolarità dei patti sia stata contestata alla luce dei chiari segnali di supporto e di indirizzo alle attività inquirenti da parte del giudice dell'istruzione della causa<sup>4</sup>. Le deposizioni sono servite ad ipotizzare l'esistenza, in Brasile e in altri paesi, di una rete di contatti finalizzata al finanziamento illegale di campagne elettorali, che sarebbe stato poi ripagato con la concessione di appalti.

A partire da queste ultime vicende una parte consistente della letteratura ha rilevato un cambiamento dei termini del confronto tra la magistratura e la classe politica<sup>5</sup>. In alcuni casi è stata avanzata una lettura che sostiene l'esistenza di una dinamica riflessiva tra il ricorso al “diritto penale del nemico”<sup>6</sup> e i profili di eccezionalità emersi a livello del diritto costituzionale<sup>7</sup>. Il caso *Lava-Jato* ha

<sup>3</sup> F. Kerche; J. Feres Júnior, *Operação Lava-Jato e a democracia brasileira*, San Paolo, 2018; V. Teixeira Zanin Martins; C. Zanin Martins; R. Valim, *Lawfare. Uma introdução*, São Paulo, 2019, 51-67.

<sup>4</sup> Si fa riferimento alle conversazioni intervenute tra il Pubblico Ministero Dallagnol e il giudice della causa Sergio Moro – in seguito, Ministro della Giustizia per il governo Bolsonaro – che sono state pubblicate nel sito *Intercept Brasil*. I dialoghi dimostrerebbero che quest'ultimo ha costantemente esortato e indirizzato l'accusa nella ricerca di prove, esprimendo una chiara avversità nei confronti di alcuni imputati. Si veda l'archivio al sito: <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>

<sup>5</sup> Per la dottrina brasiliana si vedano i seguenti contributi: J. Tavares; G. Prado, *O direito penal e o processo penal no Estado de Direito: Análise de casos*, Florianópolis, 2016; V. Teixeira Zanin Martins; C. Zanin Martins; R. Valim (Eds), *O caso Lula. A luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil*, San Paolo, 2017. Tra gli Autori italiani si vedano i contributi di M. Tarpani, *La corruzione e l'etica pubblica alla prova delle istituzioni: corsi e ricorsi di un istituto dimezzato nella questione brasiliana*, in *DPCE online*, 1, 2017; S. Giannello, *L'(ir)responsabilità giuridica del Presidente brasiliano: il consolidamento di un paradigma costituzionale latinoamericano*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2018, 423-452; i commenti di A. Ciammariconi, Luiz Guilherme Arcaro Conci e Márcio Cammarosano in merito al “caso Lula” apparsi in *DPCE online*, 2, 2018.

<sup>6</sup> Si fa chiaramente riferimento alla teoria di Gunther Jakobs, la quale ha riscosso un forte successo nei paesi latinoamericani, v. G. Jakobs e M. Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2006.

<sup>7</sup> In questo senso, si veda l'allusione al “diritto costituzionale del nemico” di M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e “ciclo progressista” in America Latina*, in *Diritto Pubblico*

dunque segnato un momento cruciale della vita di alcune importanti democrazie sudamericane, mettendo a dura prova la capacità dei Parlamenti di dare una risposta alla crisi di credibilità abbattutasi sulla classe politica. Dopo più di un decennio di stabilità governativa l'America Latina sembra tornata allo scenario dell'inizio degli anni novanta, in cui gli scandali legati alla gestione di fondi pubblici portarono alla caduta di diversi Presidenti, anche grazie all'azione dei media e alle mobilitazioni della società civile<sup>8</sup>. Da tali esperienze del passato hanno avuto origine le riforme volte a dare maggiore autonomia alla magistratura, nonché la razionalizzazione del rapporto tra legislativo e gabinetto ministeriale con l'introduzione del legame di fiducia in dodici paesi. Nell'ultimo periodo, tuttavia, sono stati proprio questi due aspetti dell'assetto dei poteri ad aver dato luogo alle maggiori problematiche, riportando all'attenzione la necessità di garantire delle effettive valvole di sfogo alle tensioni politiche.

Le ultime crisi presidenziali mostrano un rinnovato protagonismo dei Parlamenti che offre l'opportunità di un'osservazione critica sul rendimento dei sistemi di governo della regione. A tal scopo verranno prese in considerazione alcune circostanze singolari che hanno caratterizzato l'interruzione dei mandati di Dilma Rousseff in Brasile, Pedro Kuczynsky in Perù e Jorge Glas in Ecuador: rispetto a tali casi i dubbi della dottrina si sono concentrati sulle vistose deroghe alla disciplina costituzionale delle immunità penali e della responsabilità presidenziale. Più precisamente, un confronto tra le vicende mette in luce una forte analogia nelle cause – il coinvolgimento a vario titolo degli esponenti dell'esecutivo nelle dichiarazioni dei collaboratori dalla *Lava-Jato* – e delle dinamiche parlamentari che hanno determinato l'instabilità governativa. Le somiglianze su cui si intende richiamare l'attenzione sono: in primo luogo, una coordinazione tra le accuse sostenute dai Congressi e gli atti di indagine della magistratura inquirente; in secondo luogo, la rottura delle alleanze o – come nel caso peruviano – della tregua tra forze politiche che aveva inaugurato il mandato presidenziale, seguita dalla nascita di nuove coalizioni; in ultimo, un'evoluzione interpretativa in merito ai dispositivi costituzionali riguardanti la responsabilità del Capo di Stato e del suo Vice.

Gli episodi selezionati segnalano un avanzamento, in via di fatto, delle frontiere costituzionali che delimitano l'area del controllo parlamentare, mettendo

---

*Comparato ed Europeo*, 1, 2018, 110-125. Sullo stesso profilo, per la dottrina brasiliana, v. R. Valim, *Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*, São Paulo, 2017. Sul versante peruviano, avanza la tesi dell'eccezionalità della contingenza costituzionale F. J. Eguiguren Praeli, *La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la "parlamentarización" de los regimenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?*, in *Pensamiento Constitucional*, 22, 2017, 80-81.

<sup>8</sup> Si ricordano, in tal senso, l'*impeachment* del Presidente brasiliano Collor nel 1992, la condanna di Carlos Andrés Pérez da parte della Corte Suprema del Venezuela nel 1993 e il *juicio político* contro il Presidente colombiano Samper nel 1998. Rispetto al ruolo della magistratura e dell'opinione pubblica in tali vicende, v. A. Pérez- Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability*, New York, 2007, 63: "the press can investigate accusation of corruption or abuse of power, ultimately providing the reason to initiate an impeachment procedure, while social movements may activate popular mobilization, destabilize government, and ultimately force legislative action against the executive".

in evidenza i limiti delle ultime riforme dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo che erano già stati segnalati dalla letteratura<sup>9</sup>. Nel presente contributo, pertanto, si intende indagare se, ed in qual misura, si può parlare di un avvicinamento dei presidenzialismi della regione alle esperienze parlamentari dell'Europa occidentale, a partire da un certo “pragmatismo politico” riscontrato nel funzionamento dei contrappesi posti a custodia della separazione dei poteri.

## 2. Il presidenzialismo di coalizione e le peculiarità del sistema latinoamericano dei checks and balances

Le transizioni democratiche della fine del secolo scorso in America Latina hanno dato vita a presidenzialismi dagli equilibri istituzionali inediti il cui rendimento è stato significativamente condizionato dall'ampio ricorso alle funzioni legislative dei Capi di Stato, come la decretazione d'urgenza e l'iniziativa in materia di revisione costituzionale<sup>10</sup>. La separazione rigida dei poteri, ispirata dall'archetipo statunitense, si è tradotta in un predominio della funzione esecutiva fin dagli inizi delle esperienze repubblicane. Si è trattato di un processo che ha contato con il concorso favorevole di due fattori di instabilità tipici della regione iberoamericana: una debole coesione delle formazioni politiche<sup>11</sup> e la disomogeneità del modello federalista<sup>12</sup>.

Il quadro economico caratterizzato da forti asimmetrie territoriali e la tradizionale propensione alla lottizzazione delle cariche hanno favorito la diffusione del modello di “presidenzialismo di coalizione”, il cui prototipo è maturato in seno all'esperienza brasiliana avviata con la *Constituição Cidadã* del 1988<sup>13</sup>. Da ultimo, ad esempio, si osservi la “svolta messicana” compiuta con la

<sup>9</sup> Si veda la classificazione dei presidenzialismi latinoamericani elaborata da J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Mexico, 2007. Dello stesso A. si veda J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in D. Valadés; J. María Serna (Eds), *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, 2000, 11- 46. Per ulteriori approfondimenti sul tema si segnalano: C. Santiago Nino, *Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America*, in A. Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, 1994, 128-132; D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, 2008; G. Enríquez Fuentes, *Parlamentarización*, in L. Pegoraro (Ed), *Glosario de Derecho público comparado*, México, 2012, 301.

<sup>10</sup> Per un quadro comparativo, v. J.A. Cheibub; Z. Elkins; T. Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, in 89, *Tex. L. Rev.*, 1707-1737 (2011); D. Nohlen, *Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina*, in 171, *Revista de Estudios Políticos*, 41-70 (2016). Sull'esperienza brasiliana, v. R. Orrù, *Il “presidenzialismo di coalizione brasiliano”: dall' “abuso” all' “uso” dei decreti d'urgenza (medidas provisórias)?*, in *Diritto pubblico comparato ed Europeo*, 3, 2008, 1411.

<sup>11</sup> M. Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, 1980, 615-626.

<sup>12</sup> A. B. Benito Sánchez, *La representación no programática: política particularista en democracias contemporáneas*, in L. M. Ruiz Rodríguez (a cura di), *Percepciones y actores de la representación política en América Latina*, Barcelona, 2017, 107-130. Si veda anche la sezione monografica coordinata da G. Pavani y V. Sulet Cock, *Las tendencias del Estado Federal en Latinoamérica*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 23, 2018.

<sup>13</sup> G. Passarelli, *Brasile. Il presidenzialismo di coalizione*, in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2016, 346. Il concetto di “presidenzialismo di coalizione” fu descritto per la prima volta dal politologo brasiliano S. Abranches, *Presidencialismo de coalizão: o dilema*

riforma costituzionale del 2014, che riconosce e disciplina gli accordi di coalizione superando l'informalità con la quale gli ultimi Presidenti eletti avevano posto fine alla tradizione degli "esecutivi monocolori"<sup>14</sup>.

La coalizione è dunque divenuta il baricentro del potere governativo nella regione iberoamericana nella misura in cui la transizione alla democrazia ha ridotto progressivamente l'incidenza dei governi monopartitici o a egemonia di un solo partito. Tuttavia, questa tendenza è stata considerata anomala per un pregiudizio che vede le coalizioni come un fattore di instabilità nei contesti dominati dall'elezione diretta del Capo di Stato<sup>15</sup>. Dall'altra parte, tuttavia, vi sono state delle letture del fenomeno in senso completamente opposto e che hanno riconosciuto una maggiore longevità delle coalizioni nell'ambito dei presidenzialismi piuttosto che nei contesti parlamentari<sup>16</sup>. In tutti i casi la crescente condivisione delle funzioni di indirizzo politico tra Presidenti e assemblee legislative si è tradotta in un ampliamento delle funzioni di controllo dei Parlamenti: un dato che fa dell'America Latina un vero e proprio "laboratorio istituzionale"<sup>17</sup>.

La razionalizzazione dei *frenos y contrapesos* ha in realtà perseguito l'obiettivo di ridurre l'instabilità governativa: in quattordici costituzioni è stata introdotta l'interrogazione parlamentare dei ministri, in dodici è stata disciplinata la mozione di sfiducia contro i membri del gabinetto, mentre in Perù, Venezuela e Uruguay è previsto lo scioglimento presidenziale dei Parlamenti in caso di conflitto con la linea del Governo<sup>18</sup>.

La dottrina comparatistica ha avanzato diverse letture a proposito delle innovazioni avvenute negli ultimi due decenni, in alcuni casi interpretandole come

---

*institucional brasileiro*, in *Dados*, 1, 1988, 5-34. Tra le più recenti riflessioni, si veda, P. Chaisty; N. Cheeseman; T.J. Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford, 2018.

<sup>14</sup> Si fa riferimento al nuovo art. 89, XVII, della Costituzione messicana, che parla esplicitamente di "gobierno de coalición". La riforma costituzionale del 2014, di fatto, formalizza una pratica politica perfezionata, più recentemente, dall'ex Presidente Enrique Peña Nieto, che nel 2012 firmò un patto con i leader di tre partiti rappresentati nel Congresso, il cui contenuto descriveva un programma di governo articolato in 95 punti divisi in 5 articoli. La dottrina costituzionale messicana ha tuttavia indentificato il principale difetto di questi accordi informali nel fatto che avrebbero potuto vincolare solamente i leader firmatari e non i parlamentari affiliati al partito. Per questo motivo si è parlato di "coalición imperfecta" e si è deciso di introdurre una disciplina costituzionale specifica. Sul punto, v. D. Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, Messico, 2018, 185 e ss. Per la dottrina italiana, v. R. Tarchi, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?*, in *DPCE online*, 4, 2017, 887-924.

<sup>15</sup> Tra i molteplici contributi, si veda S. Mainwaring; M. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, 1997; J. Linz; Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, 1996 e, da ultimo, A. Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, cit.

<sup>16</sup> J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge, 2007, 79 e ss.

<sup>17</sup> J. Garcia Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, in *Teoría e Realidad Constitucional*, 38, 2016, 61-99.

<sup>18</sup> Sul punto, v. J.J. Orozco Henríquez, D. Zovatto, *Alcance de los poderes Presidenciales en los países latinoamericanos*, in A. Ellis, J.J. Orozco Henríquez, D. Zovatto (ed.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, Mexico, 2009, 90-91.

una “parlamentarizzazione” dei sistemi presidenziali latinoamericani<sup>19</sup>, in altri, piuttosto, come il segnale iniziale di una transizione verso un semipresidenzialismo vero e proprio<sup>20</sup>. Tuttavia, il successo di tali riforme è stato solamente parziale, come dimostrano le crisi che solo negli ultimi sei anni hanno portato tre Presidenti (Lugo in Paraguay, Rousseff in Brasile e Kuczynski in Perù) e un Vice-Presidente (Glas in Ecuador) a terminare anticipatamente il proprio mandato. Di questi casi, gli ultimi tre si inseriscono in un contesto di instabilità determinato dall’inedita estensione assunta dalle indagini per corruzione contro la classe politica: in particolare quelle relative agli appalti concessi all’impresa Odebrecht, in cui le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia sono risultate decisive.

### 3. L’inchiesta Lava-Jato all’origine dell’impeachment di Dilma Rousseff in Brasile

Il primo caso ascrivibile a tale tendenza è rappresentato dal controverso processo di *impeachment* che ha portato alla rimozione di Dilma Rousseff dalla Presidenza della Repubblica del Brasile. Per descrivere questa vicenda diversi esponenti del mondo accademico brasiliano hanno usato il termine “golpe legislativo”<sup>21</sup> alludendo al fatto che la messa in stato d’accusa, più che l’accertamento dei fatti oggetto della denuncia, ha avuto come effetto la creazione di una nuova coalizione di Governo dominata dalle formazioni politiche uscite sconfitte dalle elezioni presidenziali del 2014.

La presa di posizione del Congresso contro la ex-Presidente è stata favorita dall’indebolimento elettorale del *Partido dos Trabalhadores* (PT), che ha anticipato lo sganciamento dalla coalizione del più importante alleato per numero di seggi occupati in Parlamento: il *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB). La *coligação eleitoral* che aveva sostenuto i tre precedenti esecutivi a guida PT (due di Lula e uno della Rousseff) ha sofferto infatti una riduzione dei consensi alle elezioni del 2014, tanto che si è reso necessario l’allargamento della base parlamentare di sostegno al Governo, che è arrivata a contare nove partiti.

È stato osservato che in queste circostanze il rendimento del presidenzialismo brasiliano risulta equiparabile alle esperienze dei parlamentarismi multipartitici o multipolari, in cui la stabilità del Governo viene spesso assicurata dalla cessione di ruoli chiave dell’esecutivo agli alleati in Parlamento<sup>22</sup>. Oltre che per la suddivisione dei ministeri e delle dirigenze della

<sup>19</sup> D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit.

<sup>20</sup> L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, in *Dir. Pub. Comp. e Eur.*, 1, 2018, 92-93.

<sup>21</sup> I. Jinkings, K. Doria, Cleto, Murilo (cur.), *Por que gritamos ao golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*, Sao Paulo, 2016. Tra i vari commenti usciti sulla stampa internazionale, v. Laura Carvalho, *The Ousting of Brazilian President Dilma Rousseff Constitutes a Coup*, in *The New York Times*, 18 aprile 2016.

<sup>22</sup> S. Mainwaring, *Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring, M.S. Shugart (Eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, 1997, 69-74 e 106: “*Presidents in Brazil have tottered between the two poles; they dominate decision-making power, yet when their political base erodes, they cannot implement major reforms*”.

pubblica amministrazione, la coalizione è determinante nella definizione dei candidati alle più importanti funzioni elettive: dal 1988 tutti i Presidenti brasiliani – tranne Jair Bolsonaro – hanno avuto come vicario un esponente di un partito alleato. Quest’ultimo aspetto è in grado di produrre un ulteriore e singolare effetto distorsivo sul funzionamento della forma di governo del paese: l’*impeachment* si candida a divenire lo strumento con cui un partito minore della coalizione consegue la “sostituzione” di un Presidente che non gode di buone relazioni o che non riesce a far passare le sue proposte in Congresso. In tal senso, nel caso in esame, un primo passo verso la metamorfosi della coalizione è avvenuto con la presentazione del programma di governo “*Un ponte verso il futuro*” da parte dall’allora Vicepresidente Michel Temer (PMDB) in una conferenza stampa tenutasi a Brasilia quando ancora il procedimento contro la Rousseff non era iniziato<sup>23</sup>.

L’esecutivo della Rousseff è caduto sotto la pressione delle inchieste anticorruzione iniziate con le deposizioni dei dirigenti della Petrobras e della Odebrecht, che hanno accettato di collaborare con la magistratura in cambio di importanti sconti di pena. L’*impeachment* è stato dunque invocato dalla maggioranza dei parlamentari in nome della legalità nella gestione dei fondi pubblici nonostante la Rousseff non sia stata mai sottoposta formalmente ad indagine e, soprattutto, gli illeciti perseguiti dall’inchiesta *Lava-Jato* non corrispondono ai “crimini di responsabilità” previsti dall’art. 85 della Costituzione Federale. Nel dibattito parlamentare sulle accuse mosse contro la Rousseff è stato fatto frequente richiamo alle deposizioni dei collaboratori di giustizia che la Procura di Curitiba aveva usato per dare fondamento alle accuse contro l’ex Presidente Lula e i compagni di partito della Rousseff. La sovrapposizione tra il materiale probatorio – tra l’altro non ancora dibattuto in giudizio – e l’accertamento dei *crimes de responsabilidade* ha fatto in modo che l’*impeachment* venisse opportunisticamente presentato all’opinione pubblica come una battaglia decisiva della guerra alla corruzione. Tuttavia, dopo l’esclusione delle accuse di intralcio alla giustizia avanzate nella denuncia iniziale, la commissione speciale della Camera dei Deputati ha deciso di procedere contro la Presidente per un’ipotesi di illecito contro la legge di bilancio (le c.d. pedalate fiscali<sup>24</sup>). Il Congresso ha dunque accolto la ricostruzione degli accusatori, ritenendo colpevole

---

<sup>23</sup> Si veda la notizia alla pagina web dell’agenzia nazionale di stampa *Agencia Brasil*: [agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/pmdb-critica-excessos-economicos-do-governo-e-aumento-de-impostos](http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/pmdb-critica-excessos-economicos-do-governo-e-aumento-de-impostos).

<sup>24</sup> La locuzione “pedalata fiscale” è stata coniata per indicare un espediente contabile che consiste nel ritardare l’uscita dalle casse del Tesoro Nazionale dei fondi destinati a coprire le somme anticipate dalle banche pubbliche in esecuzione dei piani di investimento dello Stato. Questa operazione avviene contestualmente alla presentazione del bilancio consuntivo dello Stato, nel quale, dunque, le cifre interessate appaiono ancora a disposizione dell’esecutivo nonostante siano già state impegnate. Nel caso brasiliano la commissione del Senato incaricata di analizzare la denuncia di *impeachment* ha concluso che l’operazione avrebbe permesso al Governo di mantenere i programmi di spesa sociale ed economica senza ricorrere a prestiti per i quali sarebbe stata necessaria l’autorizzazione del Congresso. Gli accusatori di Dilma Rousseff hanno dunque identificato in questa pratica un disegno per eludere le funzioni di controllo che spettano ai parlamentari.

la Rousseff per aver fittiziamente creato un surplus nei conti pubblici al fine di dare copertura a due decreti di spesa, eludendo la necessaria autorizzazione dell'assemblea legislativa.

L'esito del processo di *impeachment* è stato sottoposto a dure critiche per la strumentalizzazione delle norme sulla presentazione del bilancio e per la mancanza di prove che coinvolgessero personalmente la Rousseff nella *pedalada fiscal*. Sotto il primo aspetto, è stato rilevato che il ritardo del trasferimento di denaro tra due enti pubblici – sebbene possa essere qualificato come un'infrazione amministrativa – non costituisce un'operazione di credito per la quale è richiesta l'approvazione del Congresso. A sostegno di questa interpretazione deve essere richiamata la costante giurisprudenza del *Tribunal das Contas da União* che ha avallato manovre identiche in occasione dell'esame dei bilanci annuali presentati dai cinque esecutivi precedenti. Sul secondo profilo, occorre anzitutto ricordare che l'*impeachment* nell'ordinamento brasiliano è rivolto all'accertamento di responsabilità derivanti da condotte dolose, non potendosi affermare la legittimità di una condanna fondata su imputazioni a titolo di colpa (anche grave)<sup>25</sup>. In tal senso, come riconosciuto dalla stessa perizia tecnica disposta dal Senato, il processo non ha prodotto prove sul fatto che i decreti presidenziali di spesa siano stati emessi con la consapevolezza di una copertura insufficiente - di cui, piuttosto, poteva essere a conoscenza il Presidente del Tesoro Nazionale<sup>26</sup>.

Il “presidenzialismo di coalizione” brasiliano sembra vivere una svolta “in senso parlamentarista” in ragione della crescente discrezionalità con cui il Congresso conduce le fasi della procedura e la valutazione dei requisiti minimi per processare il massimo mandatario della nazione. A sostegno di questa lettura si prenda in considerazione le circostanze in cui, ad un anno di distanza dalla condanna della Rousseff, è avvenuto il respingimento di ben due denunce di *impeachment* e una richiesta di autorizzazione a procedere per il reato di corruzione avanzate contro il successore Micheal Temer. L'ampia maggioranza formatasi attorno al nuovo Presidente ha impedito il consumarsi di una nuova crisi di Governo nonostante i gravi indizi di colpevolezza abbiano provocato diverse tensioni tra i gruppi parlamentari. Si noti che nel parere in merito all'ultima denuncia di *impeachment* emesso dalla *Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania* emerge una presa di posizione aprioristica contro la possibilità di incriminare una carica pubblica secondo la teoria penalistica del dominio del fatto.

---

<sup>25</sup> Sul punto, v. J. Tavares, *O Direito Penal e o processo penal no Estado de Direito: análise de casos*, cit., 56. Tra la dottrina costituzionale favorevole ad escludere la rilevanza di “pedalate fiscali colpose” si veda anche la posizione di M. Figueredo, *Il Brasile alla prova del diritto. L'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, in *DPCE online*, 1, 2016, 147: “Inoltre ci sarebbero problemi per determinare la responsabilità personale del presidente. Sarebbe necessario dimostrare, a mio parere, un intento deliberato di falsare il bilancio, la correttezza nella gestione delle risorse pubbliche, che finora non si è verificata, in questo senso. Inoltre si sostiene che la responsabilità per le cosiddette ‘pedaladas’ (pedalate) sarebbe del Segretario del Tesoro e non del Presidente della Repubblica”.

<sup>26</sup> A proposito del processo di *impeachment* contro la Rousseff si permetta il rinvio a J. Paffarini, *Il presidenzialismo brasiliano alla prova delle inchieste e della crisi del bilancio statale: osservazioni sull'impeachment contro Dilma Rousseff*, in *DPCE online*, 3, 2017, 551-569; J. Paffarini; M. Oliviero, *Impeachment. A origem e a circulação do modelo*, Curitiba, Brasile, 2019.

Per la maggioranza dei membri della commissione non poteva dunque essere accolta la ricostruzione del Procuratore Generale della Repubblica, Rodrigo Janot, il quale richiamandosi alla nota teoria di Roxin aveva identificato nel vertice dell'esecutivo il centro di comando di una estesa organizzazione criminale con finalità di corruzione e di intralcio alla giustizia. Il relatore Bonifacio de Andrade, appartenente allo stesso partito del Presidente (PMDB), aveva infatti negato che ricoprire la massima carica dello Stato comporti un potere di controllo assoluto sugli altri membri dell'esecutivo e gli amministratori delle imprese statali<sup>27</sup>.

La scelta di quest'ultimo argomento risulta, come è evidente, in netta contraddizione con quanto successo in occasione della destituzione della Rousseff, quando invece il Congresso ha ricostruito i fatti secondo lo schema della "reità mediata" ed ha incolpato direttamente il vertice dell'esecutivo per le "pedalate fiscali" pur non essendo stati rilevati comandi in questo senso indirizzati alla Segreteria del Tesoro Nazionale.

#### 4. La diffusione della Lava-Jato e le crisi presidenziali di Perù ed Ecuador

Le "delazioni premiate" dei dirigenti della multinazionale Odebrecht hanno provocato importanti ricadute oltrefrontiera, in particolare in Perù e in Ecuador dove sono state utilizzate per produrre le denunce che hanno dato avvio alla messa in stato d'accusa. Occorre anzitutto rilevare una similitudine con il caso brasiliano sotto il profilo delle dinamiche parlamentari: in entrambi i paesi le crisi di governo si consumano con la rottura degli accordi tra le forze politiche che avevano inaugurato il periodo presidenziale. Il coinvolgimento nelle indagini per atti di corruzione colpisce esecutivi già indeboliti nella loro base di appoggio parlamentare, dunque, le rimozioni di Kuczynski e di Glas sono seguite da nuovi accordi e dall'inclusione di esponenti dell'opposizione nella compagine governativa.

Il prolungarsi dell'instabilità politica del Perù, ad esempio, è il frutto del deterioramento dei già difficili rapporti tra il partito presidenziale minoritario (*Peruanos Por el Kambio* - PPK) e il partito di opposizione titolare della maggioranza dei seggi in Congresso (*Fuerza Popular*-FP). Il primo episodio della crisi risale all'ottobre 2017, quando Kuczynski venne convocato dalla commissione parlamentare di inchiesta istituita per far luce sui fatti narrati dai collaboratori della *Lava-Jato*. Si tratta di un'iniziativa che suscita notevoli polemiche in quanto il potere di *interpelación* è esercitabile soltanto nei confronti dei ministri (art. 139 Cost.), mentre il Presidente della Repubblica può essere sottoposto a interrogazione solo non nell'ambito del *juicio político*. La *Comisión Lava-Jato* viene inoltre accusata di parzialità per aver presentato una relazione incentrata principalmente sui presunti vincoli tra la Odebrecht e il Capo di Stato, nonostante le testimonianze dei dirigenti coinvolgessero tanto i membri del partito di Governo quanto gli esponenti dell'opposizione.

---

<sup>27</sup> Sul punto, v. S. Gianello, *L'(ir)responsabilità giuridica del Presidente brasiliano: il consolidamento di un paradigma costituzionale latinoamericano*, in *Dir. Pub. Comp. ed Eur.*, 2, 2018, 436 e ss.

Un secondo elemento che ha portato all'aggravarsi della crisi è rappresentato dalla ristrettezza della disciplina costituzionale in materia di responsabilità presidenziale. L'istituzione del *juicio político* contro il Capo di Stato è ammesso dall'art. 117 soltanto in presenza di crimini contro la patria, lo svolgimento regolare delle elezioni e per aver dissolto il Congresso fuori dalle ipotesi previste dalla Carta fondamentale. Le fattispecie della corruzione ricadono invece nella sfera dei delitti comuni, rispetto ai quali, come si deduce dallo stesso articolo, si applica la garanzia dell'improcedibilità per tutta la durata del mandato<sup>28</sup>. Tuttavia, sulla spinta degli importanti risvolti processuali provenienti da oltrefrontiera<sup>29</sup>, l'opposizione ha deciso di aggirare i vincoli costituzionali sulla responsabilità del Presidente invocando l'*incapacidad moral* di Kuczynski ai sensi dell'art. 113 della Costituzione e procedendo alla dichiarazione di *vacancia* dell'incarico. La mossa di *Fuerza Popular* ha generato numerose critiche, anzitutto, per la decisione di usare un istituto la cui portata effettiva non è mai stata chiarita – pur essendo parte dell'ordinamento costituzionale del Perù dal 1860 – e comunque in forma del tutto distorta. Nella recente prassi costituzionale la dichiarazione di incapacità morale era stata pronunciata solo nel 2000 contro Alberto Fujimori, in risposta alla rassegna delle dimissioni dopo il rifugio in Giappone. Nemmeno l'intervento del *Tribunal Constitucional*<sup>30</sup>, che in quell'occasione era stato chiamato ad integrare la disciplina procedimentale, ha toccato il tema della portata dell'istituto. Si ritiene opportuno dunque fare affidamento all'orientamento prevalente della dottrina, per la quale la "*permanente incapacidad física o moral*" di cui all'art. 113, 2), farebbe riferimento esclusivamente alle ipotesi di infermità che impediscono lo svolgimento della funzione presidenziale. Il Congresso da parte sua, ha deciso di non mettere mano alla Costituzione, preferendo emendare il suo regolamento interno allineando le caratteristiche e i requisiti del procedimento a quelli già previsti per la messa in stato d'accusa ex art. 117 Cost<sup>31</sup>.

Il 22 dicembre 2017 si è dato dunque avvio al processo previsto dall'art. 89-A del regolamento del *Congreso*, il quale contempla il contraddittorio delle parti, il diritto del Presidente ad essere rappresentato da un difensore e, in ultimo, richiede il voto favorevole di 87 dei 130 congressisti per l'approvazione della mozione di censura. L'udienza, durata quattordici ore, è stata in realtà un giudizio anticipato sui documenti e le deposizioni raccolte durante le indagini del *Ministerio Público*, durante la quale la difesa del Presidente ha sostenuto la liceità dei contratti di

<sup>28</sup> Sul punto, v. O. Cairo Roldán, *La responsabilidad jurídica del presidente de la República en Perú*, in *Pensamiento Constitucional*, 22, 2017, 10-20.

<sup>29</sup> Si vuol far riferimento alla condanna che ha determinato la carcerazione e l'incandidabilità alle presidenziali brasiliane del 2018 di Ignacio "Lula" da Silva.

<sup>30</sup> Tribunal Constitucional, *Expediente 0006/2003, AI-TC*, *Diario Oficial El Peruano*, 3/12/2003, disponibile alla pagina <https://bit.ly/2AJh8U3>. Il *Tribunal Constitucional*, ha finalmente elevato la dichiarazione di *vacancia* alla stregua del *juicio político*, ai sensi dell'art. 117 Cost., specificando che l'effetto destituente può aversi solamente con una votazione a maggioranza dei due terzi.

<sup>31</sup> F. Eguiguren Praeli, *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*, Lima, 2007, 223 e ss.

consulenza con la Odebrecht e rinnovato la disponibilità a collaborare con la procura mediante la rinuncia al segreto bancario, ove richiesto. Tuttavia, la votazione finale non ha raggiunto la maggioranza necessaria per la destituzione e, soprattutto, ha riprodotto fedelmente le divisioni tra i gruppi parlamentari, mettendo in evidenza la strumentalizzazione della vicenda da parte degli schieramenti politici. In tal senso, a proposito del dibattito congressuale, è stata segnalata una «confusione, che sia per ignoranza o in forma deliberata, tra la natura e la portata del *juicio político*, la rimozione per *incapacidad moral* e l'uso di una sorta di “censura politica parlamentare al presidente”<sup>32</sup>. Questa confusione è stata in parte attribuita ad una mancata distinzione tra le condotte rilevanti per la responsabilità costituzionale del Presidente e il concetto di responsabilità politica che si riferisce invece ai ministri.

Sul versante ecuadoriano, invece, le vicende che portano alla rimozione di Jorge Glas dalla Vicepresidenza della Repubblica meritano attenzione perché sono caratterizzate da importanti criticità, dovute anche ad alcune contraddizioni e lacune del testo costituzionale di cui gli avversari politici hanno prontamente approfittato. Poco dopo le deposizioni di José Conceição (ex dirigente della Odebrecht) alla Procura Generale della Repubblica, il Capo di Stato Lenin Moreno ha emesso un decreto con il quale ha ritirato le funzioni attribuite al suo Vice<sup>33</sup>, rivendicando la validità dell'atto in virtù delle previsioni contenute all'art. 149 della Costituzione. Sebbene le due cariche vengano elette contestualmente, la disciplina menzionata sostiene infatti che “*la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o este le asigne*”. In tal senso, il testo costituzionale configura un rapporto di dipendenza funzionale tra due cariche che godono della stessa legittimazione democratica, il quale certamente è stato pensato per ovviare ad esigenze organizzative interne al potere esecutivo, ma – come nel caso di specie – può essere usato come “arma politica”. Un secondo profilo critico è legato all'apertura, il 23 agosto 2017, del procedimento giudiziario contro Jorge Glas per il delitto di associazione a delinquere a seguito dell'autorizzazione a procedere votata dall'*Asamblea Nacional* ad unanimità – in quanto lo stesso Vicepresidente aveva chiesto alla sua base parlamentare di approvare il proseguimento degli atti della magistratura. Alcuni mesi dopo, nel corso delle indagini, il *Fiscal* ha aggiunto tre nuovi capi di accusa (corruzione, riciclaggio di denaro e concussione) e ha ordinato la custodia cautelare di Glas, che è stata eseguita nell'arco di due giorni. Il giudice procedente e il procuratore hanno dunque interpretato l'autorizzazione a procedere come una “consegna” dell'imputato, idonea a dar legittimazione a qualsiasi atto ulteriore che la magistratura ritenga opportuno adottare contro il mandatario. Una simile posizione risulta inspiegabile se posta a confronto con il regime di doppia tutela previsto per i parlamentari. Si consideri infatti che l'art. 128, par. 2, del testo costituzionale, oltre a condizionare l'apertura del

<sup>32</sup> F. J. Eguiguren Praeli, *La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente*, cit., 77 (traduzione dell'A.).

<sup>33</sup> Decreto del Presidente della Repubblica di Ecuador n. 100 del 3 agosto 2017, disponibile al link: <https://bit.ly/2C31hRG>

procedimento all'approvazione dell'*Asamblea Nacional*, dispone che i congressisti potranno essere privati della libertà soltanto “*en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada*”. La carcerazione di Glas risulta un fatto decisivo nella soluzione del conflitto ai vertici dello Stato: l'assenza prolungata dal palazzo della Vicepresidenza ha dato luogo, dopo novanta giorni, alla dichiarazione di “*falta definitiva*” da parte del Presidente Moreno e all'avvio del procedimento di sostituzione tramite elezione parlamentare<sup>34</sup>. In altre parole l'iniziativa della magistratura, avallata dall'inerzia dell'Assemblea Nazionale, ha permesso la rimozione del principale oppositore politico di Moreno senza passare per la procedura aggravata imposta dal *juicio político*<sup>35</sup>.

Lo scandalo Odebrecht ha tuttavia provocato delle conseguenze ben più ampie, che sono state opportunamente utilizzate per ridurre gli spazi del pluralismo politico e le garanzie di indipendenza degli organi della pubblica amministrazione e della magistratura. Nel corso delle agitate vicende che hanno portato all'incarceramento del Vicepresidente Jorge Glass, il partito di maggioranza si è scisso e trenta parlamentari hanno ritirato l'appoggio al Presidente Lenin Moreno. Quest'ultimo, dopo aver formato un nuovo esecutivo con il sostegno di alcuni partiti dell'opposizione, ha annunciato un “referendum per la lotta alla corruzione” e la riforma costituzionale dei principali istituti della “*Revolución Ciudadana*” promossa dal suo predecessore, Rafael Correa<sup>36</sup>. Tra i quesiti della consultazione approvati dal voto del 4 febbraio 2018 vi è: l'esclusione dalla vita politica dei condannati per sottrazione di fondi pubblici e finanziamento elettorale illecito, la limitazione a due mandati consecutivi delle principali cariche elettive e, soprattutto, la delega di ampie funzioni di controllo e di censura sulle alte cariche dello Stato a nuovo *Consejo de Participación Ciudadana e Control Social Transitorio* (CPCST) designato dallo stesso Presidente della Repubblica<sup>37</sup>. Questo organismo, che secondo la Costituzione del 2008 dovrebbe essere composto da membri incaricati dall'Assemblea Nazionale all'esito di un concorso pubblico, viene trasformato in uno strumento di valutazione delle condotte delle autorità di cui contribuisce alla nomina, tra le quali il Procuratore Generale della

<sup>34</sup> Secondo l'art. 150 della Costituzione dell'Ecuador, “*En caso de falta definitiva de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la Republica, la Asamblea Nacional, con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, elegira su reemplazo de una terna presentada por la Presidencia de la Republica. La persona elegida ejercerá sus funciones por el tiempo que falte para completar el periodo*”.

<sup>35</sup> In particolare, la maggioranza qualificata di due terzi dei componenti dell'Assemblea richiesta dall'art. 130 della Costituzione dell'Ecuador per la rimozione dei due massimi esponenti dell'esecutivo. Sul tema, v. R. Oyarte Martínez, *El juicio Político en la Constitución Ecuatoriana*, in *Foro. Revista de Derecho*, 4, 2005, 35-57.

<sup>36</sup> La revisione del testo costituzionale per mezzo di referendum popolare convocato dal Capo dello Stato, è disciplinata agli artt. 441e 442 della Costituzione dell'Ecuador. Per un'analisi riguardo agli effetti distorsivi del referendum sull'assetto dei poteri costituzionali, v. H. Salgado Pesantes, *La consulta popular y su impacto en la democracia. Un reto al hyperpresidencialismo*, in *Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional*, 2, 2018, 1-20.

<sup>37</sup> Secondo l'art. 207 della Costituzione dell'Ecuador i 7 membri del *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* sono scelti con concorso tra i candidati proposti dalle organizzazioni sociali e cittadine riconosciute presso il *Consejo Nacional Electoral*. L'art.120, 11, prevede l'investitura formale da parte dell'Assemblea Nazionale.

Repubblica, il *Consejo de la Judicatura*<sup>38</sup> e il vertice della *Contraloría General del Estado*. Al momento 17 parlamentari dell'opposizione rispondono a procedimenti amministrativi e penali per presunte irregolarità nella gestione dei fondi della campagna elettorale o per atti di corruzione. In ultimo, si ritiene opportuno affermare che nel paese sono state compromesse le garanzie del giusto processo, dopo che le principali cariche della magistratura sono state rimpiazzate e i membri della Corte Costituzionale sospesi proprio dal CPCST con una risoluzione che viola apertamente le garanzie di indipendenza dell'organo<sup>39</sup>. Un esempio di come questo cambio di competenze abbia inasprito il conflitto politico è rappresentato dal processo che ha portato l'ex Presidente della Repubblica e attuale leader dell'opposizione, Rafael Correa, a rispondere del delitto di associazione per delinquere e sequestro di persona. Il procedimento giudiziario passato alla cronaca come "Caso Balda" è stato aperto su impulso di un Procuratore Generale scelto dal CPCST-Transitorio dopo la destituzione del suo predecessore con un voto di censura dell'Assemblea Nazionale. La vicenda è apparsa come una "designazione ad hoc", nella misura in cui non sono state rispettate le regole di successione previste dal regolamento della *Fiscalía* che avrebbero portato all'assunzione dell'incarico da parte del sostituto procuratore in servizio al momento<sup>40</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

Pur non avendo pretese di esaustività, gli episodi presi in esame offrono un importante punto di osservazione in merito all'incongruenza tra le previsioni e le prassi costituzionali in materia di responsabilità dell'esecutivo nell'ambito dei presidenzialismi latinoamericani. Si vuole dunque riportare l'attenzione sulle difficoltà di funzionamento che questo modello di governo incontra nei contesti politici e sociali fortemente polarizzati<sup>41</sup>. Le crisi presidenziali hanno inoltre rinnovato l'attivismo delle Corti nell'esercizio del controllo di legittimità costituzionale, su cui alcuni contributi della dottrina interna e straniera si sono soffermati di recente a proposito dell'impeachment brasiliano<sup>42</sup>. Sullo stesso filone,

---

<sup>38</sup> Secondo l'art. 181 della Costituzione dell'Ecuador, il *Consejo de la Judicatura* è l'organo cui spetta il compito di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

<sup>39</sup> Il *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio* non possiede infatti poteri di censura verso i titolari delle cariche su cui esercita la funzione di controllo. Ai sensi dell'art. 431 della Costituzione dell'Ecuador, inoltre, i membri della Corte Costituzionale "*no estarán sujetos a juicio político ni podrán ser removidos por quienes los designen*". Dopo la sospensione dei giudici, avvenuta il 23 agosto 2018, si è proceduto alla nomina dei nuovi membri soltanto cinque mesi dopo, il 28 gennaio 2019. Si veda: <https://www.elcomercio.com/actualidad/consejo-participacion-ceso-corte-constitucional.html>

<sup>40</sup> Sul punto, nonché per una ricostruzione delle vicende costituzionali e politiche dell'Ecuador degli ultimi due anni, v. il report del Lawfare Institute, disponibile al link: <http://lawfareinstitute.com/?p=597>

<sup>41</sup> J. J. Linz; A. Valenzuela, *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995.

<sup>42</sup> Sul tema impeachment brasiliano cfr. A. G. Bahia; D. Bacha e Silva; M. A. Cattoni de Oliveira, *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: historia e teoria constitucional brasileira*, Florianopolis, 2016. Per una panoramica più estesa riguardo agli episodi che hanno visto i

si ricordano gli interventi della Corte Interamericana dei Diritti Umani nei casi *Camba Campos et al. c. Ecuador* e *Tribunal Constitucional vs. Perù*, in cui è stato fissato l'obbligo per le assemblee legislative di osservare il principio del giusto processo e di stretta legalità formale nell'attuazione delle funzioni di giudizio<sup>43</sup>. Rimane comunque una certa esitazione ad ammettere la possibilità di un capovolgimento della decisione finale, in particolar modo negli ordinamenti in cui l'impugnazione della votazione del congressuale è esplicitamente proibita dalle carte fondamentali – come in Messico e in Brasile<sup>44</sup>.

Lo sguardo del comparatista che si immerge nelle dinamiche costituzionali iberoamericane non può fare a meno di riconoscere un certo dinamismo dei sistemi di governo, nella misura in cui i contrappesi a disposizione delle assemblee parlamentari sono stati non di rado utilizzati per compiere i disegni della classe politica piuttosto che per mantenere l'equilibrio tra i poteri. In questo senso, le accuse di immoralità avanzate da una parte all'altra servono per legittimare la rottura esplicita e selettiva della prassi costituzionale da parte delle assemblee legislative nell'atto di gestire le fasi di "transizione". Anche per questo è possibile rinforzare le descrizioni che hanno sottolineato la caratteristica non egemonica della "normatività costituzionale" nel quadro complessivo dei formanti<sup>45</sup>.

L'interruzione della "regolarità" delle relazioni istituzionali si consuma con l'inosservanza dalle previsioni in materia di responsabilità dell'esecutivo e immunità penale degli organi politici, giustificata richiamando l'eccezionalità della crisi di fiducia che si è riversata sugli organi rappresentativi. Tuttavia, se in passato questa componente minacciava la continuità delle istituzioni elettive della regione, aprendo la strada all'intervento dei settori militari, oggi le crisi politiche si risolvono all'interno del binomio Parlamento-Presidenza, non risparmiando un "uso improprio" dei dispositivi di garanzia delle giovani Costituzioni sudamericane. Si rinnova, pertanto, l'ipotesi che considera ancora non realizzata un'effettiva emancipazione del diritto costituzionale dalle esigenze degli attori politici, e che pertanto la continuità del rapporto esecutivo-legislativo sarà sempre minacciata dai periodici risvegli del "rule of political law"<sup>46</sup>.

---

tribunali trasformarsi in attori delle politiche pubbliche, cfr. AA.VV., *Ativismo judicial e judicialização das políticas públicas*, Itajaí (Brasile), 2016.

<sup>43</sup> Si fa riferimento ai casi *Tribunal Constitucional vs. Perù*, sentenza del 31 gennaio 2001, e *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, sentenza del 28 agosto 2013. Per un commento del primo caso, si veda R. Bustamante Alarcón, *El caso del tribunal Constitucional a propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos*, in *Pensamiento Constitucional*, 9, 2003, 291-337.

<sup>44</sup> Si ricorda che la Corte Interamericana dei Diritti Umani ha declinato la richiesta di opinione consultiva sul tema del *juicio político* contro il Presidente della Repubblica inoltrata dalla Commissione il 13 ottobre 2017, dopo i casi Zelaya (Honduras), Lugo (Paraguay) e Rousseff (Brasile). Il rifiuto è stato motivato per l'inopportunità di pronunciamenti "in forma astratta" su argomenti rispetto ai quali la Corte potrà avere in futuro la possibilità di pronunciarsi caso per caso "in concreto". Si veda: <https://bit.ly/34Ntc2Z>

<sup>45</sup> M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e "ciclo progressista" in America Latina*, cit., 120 e ss.

<sup>46</sup> Si riprende la classificazione di U. Mattei, *Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal System*, in *American Journal of Comparative Law*, 45, 1997, 24 e ss. Tra i più recenti

D'altra parte, possono osservarsi le analisi sulla casistica delle crisi presidenziali sudamericane verificatesi a partire dai primi anni novanta fino ad oggi, le quali rilevano, a fianco al consolidamento della forma democratica degli Stati della regione, un'elevata frequenza dell'interruzione dei mandati presidenziali per rinuncia o *impeachment*<sup>47</sup>. Con l'abbandono dell'autoritarismo i Parlamenti si scoprono più sensibili alle pressioni di nuovi attori politici (le dirigenze dei partiti vengono spesso sorpassate dai movimenti di protesta) e degli interessi economici diffusi (*in primis*, gli investitori stranieri e gli organismi internazionali della finanza), assumendo la responsabilità della transizione e contenendo possibili rotture costituzionali. Da ultimo, sembra opportuno rilevare che il caso brasiliano, precursore in questa tendenza, evidenzia il ruolo decisivo della magistratura, dei media e dei movimenti sociali nel dare supporto all'attivazione della procedura di rimozione dei Capi di Stato e nell'esercitare una pressione sul legislativo durante le fasi di avanzamento del giudizio di *impeachment*.

Il fenomeno presenta "cause strutturali" che possono essere rintracciate nel sistema di equilibrio dei poteri, il quale, pur nelle innumerevoli peculiarità che presentano i singoli paesi, ha seguito le medesime evoluzioni in tutto il territorio della regione<sup>48</sup>. Le assemblee costituenti latinoamericane hanno infatti incontrato nel presidenzialismo un modello comune di riferimento, sebbene sin da subito quest'ultimo è stato contaminato da componenti altrettanto vivide nella tradizione di governo iberoamericana. Con le transizioni di fine secolo, nel contesto di critica delle autocrazie militari, è stato notato che l'elezione del Capo dello Stato ha assunto una portata simbolica: il ritorno alla sovranità popolare insieme alle garanzie del pluralismo politico<sup>49</sup>. Tuttavia, le Costituzioni che sorgono nella regione in questo frangente hanno consegnato l'assetto dei poteri ad una variabile politica costituita da sistemi elettorali asimmetrici, nella misura in cui associano la scelta diretta e maggioritaria per l'esecutivo con la ricerca della rappresentatività, attraverso formule proporzionali, per la formazione delle assemblee legislative. In seguito, le riforme che dettero continuità alla transizione democratica vengono considerate come il passo iniziale verso il consolidamento di un "costituzionalismo a due velocità": da un lato si mantiene, e in alcuni casi si rafforza, uno schema verticale e concentrato dei poteri, con l'ampliamento delle prerogative presidenziali in materia legislativa e di nomina, dall'altro si allarga il catalogo dei

---

scritti che sono tornati sul tema, v. L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, cit., 87.

<sup>47</sup> Per una approfondita ricostruzione delle vicende latinoamericane che hanno portato all'interruzione anticipata dei mandati presidenziali, v. A. Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, cit., 62-3. Prendendo in considerazione soltanto il periodo post-autoritario (dal 1990 ad oggi), si possono contare ben ventisette crisi presidenziali, tredici delle quali hanno portato alla rimozione del titolare del potere esecutivo. In sette casi i Parlamenti hanno provveduto tramite *impeachment* o con una dichiarazione di incapacità a governare, nei restanti i Presidenti si sono dimessi prima della votazione.

<sup>48</sup> O. Amorim Neto, *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Rio de Janeiro, 2003.

<sup>49</sup> R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución*, Buenos Aires, 2014, 272. Sull'esperienza brasiliana, v. R. Beçak, *Democracia, Participação e Recall*, in L.A. Conci; M. Figueredo, *30 Anos de Constituição. Múltiplos olhares sobre as suas promessas*, Rio de Janeiro, 2018, 3-21.

diritti insieme agli strumenti per l'accesso alla giustizia e si introducono inediti meccanismi di partecipazione cittadina ai processi decisionali<sup>50</sup>.

Gli effetti della concentrazione dei poteri al vertice dell'esecutivo, da cui molti avevano messo in guardia, appaiono tuttavia fortemente vincolati al peso specifico del partito presidenziale nella coalizione e in Parlamento<sup>51</sup>. Se quest'ultimo non riesce a tenere unita la base parlamentare il rischio di "ribaltoni" al vertice dello Stato si fa più elevato, nonostante l'introduzione della mozione di sfiducia contro i membri dell'esecutivo nominati dal Presidente fosse rivolta, di fatto, ad introdurre delle "valvole di sfogo" per le crisi. La riforma dei meccanismi di controllo reciproco nel rapporto tra Parlamento e Presidente è stata salutata come una razionalizzazione della forma di governo presidenziale, o meglio, un adattamento tardivo alla composizione plurale delle assemblee rivolto a potenziare gli effetti rappresentativi dei sistemi elettorali<sup>52</sup>. Dall'altra parte, rimanendo intatto lo schema organizzativo delle competenze di governo, è evidente che la funzione di indirizzo politico rimane ancora una prerogativa del Presidente, pertanto gli organi che rappresentano la coalizione – variamente denominati, a seconda dei paesi, "consejo de ministros", "consejo de gabinete" o "gabinete de ministros" – non riescono a garantire quella funzione di dialogo con il Parlamento per la quale erano stati pensati. Le crisi politiche ancora colpiscono direttamente i massimi mandatarî dello Stato e la "sostituzione" delle alleanze alla guida dell'esecutivo rimane ancora un esito frequente nell'ambito delle esperienze di governo sudamericane. Uno dei principali effetti della polarizzazione del sistema politico della regione è dunque l'uso degli strumenti di garanzia previsti dalle Costituzioni come "armi" per la lotta politica, a partire dal quale è stato identificato un "comportamento parlamentarista" dei presidenzialismi.

---

<sup>50</sup> Cfr. R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución*, cit., 285.

<sup>51</sup> Sul tema si veda, C. Pereira, *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*, in *Dados*, 45, 2, 2002, 265-301; O. Amorim Neto, *Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil*, in S. Morgenstein e B. Nacif (Eds), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, 2002.

<sup>52</sup> In tal senso, v. D. Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, cit., 37, a proposito della "parlamentarizzazione della forma di governo presidenziale".

