

BRASILE: Sul federalismo brasiliano

di Daniela Tanza

Il federalismo latino – americano ha suscitato, già da tempo, notevole interesse da parte degli studiosi europei per le sue innegabili particolarità e diversità rispetto ai sistemi federali per così dire “classici” (Cfr. G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986, in particolare parr.7 e 8 del cap. IV). Il fatto che molto spesso i codici dei Paesi latino-americani risentissero della tradizione romanistica ereditata dalla colonizzazione spagnola e portoghese ha indotto a pensare che si trattasse di un diritto per così dire “derivato” dai Paesi occidentali di *civil law*. E’ stato invece rilevato che, pur essendo innegabile l’influenza da parte del diritto spagnolo e portoghese, il diritto latino-americano si caratterizzi per una sua componente in un certo senso “universalista”, ossia non viziata da idee nazionaliste. Del resto, nonostante la presenza della tradizione latina, non può non notarsi un’influenza americana, senza che ciò abbia consentito l’ingresso del sistema di *common law* statunitense. Anzi, non è mancato chi abbia attribuito al diritto latino-americano una sorta di potere di mediazione tra i sistemi romanisti e il diritto nordamericano (Il riferimento è a Tullio Ascarelli in G. Lombardi, *Premesse*, cit., p.58). A testimonianza della natura controversa del federalismo latinoamericano si riporta il giudizio, ad avviso di chi scrive quantomeno affrettato, che lo considera “virtuale” nella sua interezza, ponendo sullo stesso piano realtà tra loro ben diverse, quali Argentina, Brasile, Messico e Venezuela e accostando tali sistemi a quelli dei Paesi africani e socialisti (Luatti, *Il federalismo «virtuale» latino-americano*, in *QC*, n.1, 1999, 137-167). Eppure è noto che, dati i numerosi esempi di Stati qualificati come federali, risulta molto difficile ricostruire un modello unitario cui fare riferimento e i relativi caratteri identificativi non possono che essere generici: 1) presenza di un ordinamento statale federale avente una Costituzione scritta e rigida e di enti politici territoriali dotati di proprie Costituzioni; 2) ripartizione di competenze tra Stato centrale e Stati membri prevista dalla Costituzione federale; 3) presenza di un Parlamento bicamerale, in cui vi sia una Camera rappresentativa degli Stati membri; 4) partecipazione degli Stati membri al procedimento di revisione costituzionale (Cfr. Bin – Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino, 2006, 77-78, ma anche de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 6^a ed., vol.I, Padova, 306). Volendo, invece, considerare il federalismo come uno dei profili della concezione democratica dello Stato, risulta molto più proficuo verificare se in un dato sistema federale siano presenti ed effettivi i principi propri dello Stato democratico di cui esso rappresenta una significativa espressione. Ovviamente ci si riferisce allo Stato di derivazione liberale moderno e non a quello tradizionale classico in cui il modello federale ha operato in passato, violando apertamente gli stessi principi democratici; basti pensare ai fenomeni di razzismo e di segregazione razziale avvenuti nei *gloriosi* Stati Uniti d’America fino alla metà del XX secolo. Una volta, quindi, acclarata la stretta interrelazione esistente tra federalismo e libertà, è di fondamentale importanza verificare la presenza all’interno di un dato sistema federale di un pluralismo politico adeguato e di un decentramento amministrativo che sia in grado di limitare l’ingerenza del potere centrale, nonché la garanzia dei diritti di libertà e del diritto di opposizione (si veda sul punto G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 300-301. L’A. evidenzia che pluralismo politico e decentramento sono intimamente collegati, e porta ad esempio proprio il Brasile, sostenendo che “la progressiva maturazione del pluralismo politico e delle forme di garanzia dei diritti ha incrementato la domanda di autonomia politica locale, sia a livello statale che municipale ...”. Non a caso, infatti, l’autonomia municipale è stata costituzionalizzata per la prima volta in Brasile nel 1988, dopo la fine della dittatura militare). E’ innegabile, tuttavia, che,

nonostante le sue particolarità, la Costituzione brasiliana del 1988 risente dell'influenza esercitata dal modello statunitense, intendendosi per modello "un tipo considerato meritevole di considerazione e imitazione in quanto esemplare" (G. de Vergottini, *Modelli costituzionali e innovazione*, in *DPCE*, IV, 1999, 1325-1334). Ciò è dovuto sicuramente al prestigio di cui gode tale Costituzione, pur essendo doveroso sottolineare il fatto che la riproduzione di un modello non importa mai la sua pedissequa imitazione, non potendosi prescindere dalle caratteristiche intrinseche dell'ordinamento imitante e dalle doverose innovazioni. E' dunque possibile ed anche utile per tutti i Paesi del mondo fare riferimento a modelli autorevolmente definiti "esemplari", con la conseguente diffusione degli stessi a livello mondiale e la relativa affermazione della tesi della "circolazione dei modelli". Quale ultima e doverosa considerazione occorre, poi, evidenziare il fatto che "qualunque sia la forma prescelta per disciplinare l'equilibrio fra i poteri dello stato centrale nei rapporti tra centro e periferia il potere centrale, complessivamente inteso, non è mai un potere debole" (G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 301). Per tale motivo occorre prescindere dall'osservazione delle realtà latinoamericane complessivamente analizzate e da valutazioni per così dire occidentali, di sapore *snobistico*, che si limitano a considerare formali dei sistemi sol perché è stata rilevata "un'assoluta prevalenza del centro nella formazione e nell'attuazione delle decisioni" (L. Luatti, *Il federalismo «virtuale»*, cit., 138). Oltretutto è doveroso sottolineare che, pur non potendosi negare la matrice teorica nordamericana, il federalismo brasiliano sottende un processo storico evolutivo ben differente. Lo Stato federale nordamericano si formò, com'è noto, da una Confederazione di Stati formatasi dopo l'indipendenza avvenuta nel 1776. I singoli Stati erano manifestamente forti e scelsero la soluzione federale per una serie di motivi, tra cui principalmente il mantenimento della pace, della sicurezza e della prosperità. Durante la monarchia in Brasile, invece, non esistevano Province forti come gli Stati americani; si può dire, insomma, che il potere centrale fosse anteriore agli stessi Stati (uno studioso attento come Bonavides rileva che le Province, una volta elevate alla categoria di Stati nel 1889, percepirono la nuova organizzazione politica come offerta del potere centrale. Addirittura, in quel tempo, vi era maggiore tradizione autonomista nei Municipi, la cui partecipazione politica in alcuni episodi della vita nazionale fu molto più rilevante nonostante non fosse tutelata costituzionalmente. Probabilmente, se tale tendenza municipalista avesse prosperato sin da allora, la federazione sarebbe stata dotata di maggiore autenticità; cfr. P. Bonavides, *Política e Constituição: os caminhos da democracia*, Rio de Janeiro, 1985, 4). Quindi, se negli Stati Uniti si è verificato uno Stato federale *per aggregazione* di Stati membri preesistenti, in Brasile da uno Stato unitario la decentralizzazione ha creato un'organizzazione politica, amministrativa e legislativa degli Stati sottoposti al potere centrale per giungere alla formazione di uno Stato federale *per separazione* (in tale sostanziale differenza alcuni autori rintracciano le ragioni di una maggiore resistenza da parte degli Stati facenti parte di una federazione per aggregazione verso l'universale tendenza alla centralizzazione che oggi si registra, specialmente in campo economico. Cfr. M.G. Ferreira Filho, *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, Vol.I, São Paulo, 1990, 44-45). Significative, a questo proposito, le parole di uno studioso brasiliano: "Gli Stati Uniti costituiscono il caso classico di anteriorità del popolo al potere. Il Brasile, invece, rappresenta l'esempio più radicale di preesistenza del potere: il potere precedette il popolo non soltanto nel senso politico del termine, ma anche fisicamente. Quando il primo Governatore generale Tomé de Souza sbarcò, nel 1549..., non c'era nessuno da governare. Non c'era il popolo neppure nel senso materiale del termine"(C.S. Souza Jr., *A crise da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro, 1978, 60).

Ai fini di un'indagine sul federalismo brasiliano, risulta di notevole interesse svolgere preliminarmente un'analisi storico-costituzionale che sia in grado di evidenziare i percorsi che conducono verso determinate decisioni, le motivazioni che sottendono la scelta di un

determinato istituto, di una determinata forma di Stato o di governo. Anzi, come autorevolmente rilevato, “senza una simile opera critica e ricostruttiva ogni lavoro sistematico sarà costruito sulla sabbia” (F. Lanchester, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, in *QC*, n.1, 1994, 9). L'elemento storico-costituzionale, costituisce, dunque, un metodo privilegiato di analisi dell'evoluzione di un dato sistema federale (sia pure con le dovute cautele poiché occorre completare l'analisi storica con altri elementi di natura extragiuridica. “Per non ricadere nell'errore di dar luogo a classificazioni solo nominali l'interprete deve altresì appurare che accanto alla presenza dei principi valori nei testi costituzionali ciascun paese ne garantisca anche l'applicazione concreta e quindi la vigenza effettiva”; così L. Melica, *Federalismo e libertà*, Padova, 2002, 17). A ciò si deve aggiungere l'importanza di fare riferimento a quella che Lombardi chiama *formula politica istituzionalizzata* (in *Premesse*, cit., 70-72) , ossia una serie di “meccanismi” (o il modo di operare di quei meccanismi) presenti in un dato ordinamento, al di là della Costituzione, che sono più o meno rintracciabili a livello normativo. Il sistema latinoamericano, fuso in un blocco romano-ibero-precolombino (G. Lombardi, *Premesse*, cit., 54.), presenta degli innegabili elementi di originalità che lo differenziano sia dal modello europeo che dal modello nordamericano. Anzi, come autorevolmente sostenuto a proposito dell'influenza del modello statunitense, il “presidenzialismo latino-americano si collega ad un istituto dell'antico diritto pre-costituzionale, il quale corrisponde - sul piano del titolo e di gran parte dei poteri e delle funzioni - a quello che sarà poi l'istituto presidenziale una volta affermata l'indipendenza... Si può dunque parlare di una recezione *apparente*, mentre invece siamo di fronte alla reviviscenza di un *crittotipo* radicato nell'antica storia coloniale”(G. Lombardi, *Premesse*, cit., 65 con riferimento a E. Rozo Acuña, *Guia bibliografica elementar sobre el poder ejecutivo em America Latina*, in Atti convegno presidenzialismo in America Latina, Roma, 1978). Pertanto, il federalismo latinoamericano, lungi dall'essere una pedissequa imitazione del prestigioso modello statunitense, trae la sua origine da un modello storico, già idealmente e concretamente diffuso.