

## BRASILE: La crisi costituzionale e la fine di un ciclo

di Marco Goldoni \*  
(4 maggio 2016)

Un processo di impeachment ad un presidente eletto direttamente dal popolo ha sempre ripercussioni pesanti sull'intero sistema degli equilibri costituzionali. Esso attiva conflitti che investono direttamente tutti i poteri costituzionali di uno Stato. Nel caso del Brasile, l'accusa di attentato alla costituzione a Dilma Rousseff appare come una spia di una nemmeno tanto latente crisi di sistema. Un'osservazione degli avvenimenti da una prospettiva propriamente costituzionale mostra che l'impeachment è una leva che ha aggregato diverse forze, con interessi eterogenei, a favore di un cambio di regime politico. Nel complesso, appare sempre più evidente, come di recente sottolineato da Conrado Hubner Mendes, dell'Università di Sao Paulo, che l'opposizione a Rousseff stia utilizzando l'impeachment come un *recall* (ossia una rimozione dall'ufficio per responsabilità prima di tutto politica).<sup>1</sup>

In effetti, l'accusa al presidente riguarda la firma di una serie di documenti che hanno permesso di far apparire i conti pubblici in una luce migliore, tecnicamente nascondendo alcune poste di bilancio nelle banche statali. In tal modo, è stato possibile, nell'anno di bilancio 2014, far apparire la situazione economica del paese in una condizione migliore di quella reale. A questo stadio delle indagini, non è chiaro se tale atto possa contare come attentato alla costituzione poiché non è nemmeno chiaro che Rousseff fosse consapevole del contenuto dei documenti firmati. La costituzione brasiliana del 1988 stabilisce, agli articoli 85 e 86, i casi nei quali il presidente è soggetto ad impeachment e la procedura da seguire. L'articolo 85 prevede i casi di accusa nei confronti del presidente anche per 'improbidade administrativa' o per atti di manipolazione della legge di bilancio. Tuttavia, il comma 2 dell'articolo rinvia a leggi speciali che devono indicare i confini di tali fattispecie. Il problema è che tali leggi speciali non sono mai state approvate.

In questo contesto, approfittando della crescente impopolarità di Dilma Rousseff, l'opposizione, ossia una variegata costellazione di partiti e interessi finanziario-economici, ha iniziato una procedura di impeachment che ha portato, il 17 aprile, ad un voto con una maggioranza superiore ai due terzi, per la prosecuzione della procedura. Ora la questione passa al Senato, dove la votazione si tiene, ai sensi dell'articolo 86, a maggioranza semplice e, prevedibilmente, non dovrebbero sussistere problemi per l'approvazione. Il Tribunale Federale Supremo, organo costituzionale molto influente nelle dinamiche brasiliane, potrebbe intervenire nel frattempo qualora il presidente Rousseff decidesse di ricorrere per vizi di carattere strettamente legale rispetto al procedimento in corso. Se ciò avvenisse, il processo di impeachment dovrebbe essere sospeso e verrebbe incardinato nella Commissione competente del Senato solo a decisione avvenuta da parte del Tribunale Supremo. Il passaggio è delicatissimo poiché se il Senato dovesse votare

---

<sup>1</sup> Si veda l'intervista a Hubner Mendes a questo indirizzo:  
<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,impeachment-nao-e-recall--afirma-jurista,10000024017>.

a favore dell'impeachment, allora avrebbe inizio il procedimento in senso stretto. A quel punto, il dato politico-costituzionale decisivo è che il presidente verrebbe sospeso dalla sua carica per 180 giorni (in pratica sei mesi) e il vice-presidente, un ex alleato di Rousseff, ne farebbe le veci in attesa del giudizio. Il punto è che una volta arrivati a questo stadio, la figura del Presidente ne uscirebbe enormemente indebolita e, a detta di molti costituzionalisti, difficilmente avrebbe la forza necessaria e sufficiente per rimanere in carica. D'altronde, esiste già un precedente ed è quello dell'accusa di impeachment al primo presidente post-1988, Fernando Collor. Dopo il voto favorevole della Camera, Collor decise di dimettersi senza aspettare il giudizio del senato poiché politicamente troppo indebolito.

Come interpretare lo sviluppo di questa serie di eventi? Da un punto di vista politico, le prospettive sono due. Dati i trascorsi militari, il linguaggio utilizzato dai sostenitori del Presidente Rousseff è quello del golpe sotterraneo. In assenza di un'improponibile attivismo militare, vengono perseguiti altri canali di manipolazione del sistema politico e democratico. La bassa differenziazione funzionale fra i diversi sistemi e la corruzione pervasiva favorirebbero queste dinamiche. La lettura opposta mira a mettere in luce l'insostenibile corruzione del sistema politico brasiliano ed attribuisce un ruolo palinogenetico alle inchieste in corso, come quella, parallela ma alquanto diversa, definita Lava Jato (auto-lavaggio), generata da una investigazione sui finanziamenti illeciti dell'industria dell'auto a tutti i partiti principali. Questo dato avrebbe annullato la pretesa del PT (il partito dei lavoratori) di rappresentare una reale alternativa nel panorama politico brasiliano.

Da un punto di vista costituzionale, invece, è interessante chiedersi per quale ragione sia possibile percorrere la strada dell'impeachment per rimuovere il presidente. A prima vista, esso segnala qualcosa di peculiare nel modello di separazione dei poteri nell'ordinamento costituzionale brasiliano.<sup>2</sup> La risposta va ricercata nella costituzione formale e in quella materiale. La costituzione brasiliana va collocata certamente nell'ambito più ampio delle costituzioni sudamericane contemporanee; però, come si vedrà, essa contiene alcuni aspetti idiosincratici, legati principalmente al regime politico brasiliano. In generale, i modelli sudamericani adottano sistemi presidenzialisti, ispirati agli Stati Uniti, ma con un contrappeso parlamentare che tiene conto delle esperienze europee. Il risultato è una presidenza con imponenti poteri amministrativi esposta, tuttavia, al rischio che essi non trovino corrispondenza in sede parlamentare.<sup>3</sup> Nel caso brasiliano, il Congresso detiene importanti poteri legislativi e, punto cruciale, la sua composizione è determinata da un sistema elettorale proporzionale senza soglia di sbarramento e con voto dato direttamente al candidato. Essendo il Congresso bicamerale, le probabilità di coabitazione crescono. I problemi legati alla coabitazione vengono aggravati dal carattere idiosincratico del sistema politico brasiliano. Nell'attuale Congresso siedono circa 28 partiti, mentre l'arco intero dell'offerta raggiunge i 35 partiti. Il

---

<sup>2</sup> Per una introduzione, si veda G. Vagli, 'La costituzione brasiliana del 1988', in *Quaderni costituzionali*, XVII, pp. 525-540.

<sup>3</sup> Sull'evoluzione storica del principio di separazione dei poteri nelle costituzioni sudamericane si rinvia a R. Gargarella, *Latin American Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

numero varia, *rectius*, cresce in continuazione. Due fattori esplicano una simile proliferazione che, come è facile prevedere, non ha alcun legame con una robusta rappresentanza politica. Da un lato, il sistema elettorale favorisce la personalizzazione dei partiti fino a livelli parossistici. In caso di dissenso interno ad un partito, la soluzione migliore è, nel caso in cui si sia dotati di un capitale politico personale, uscirne e fondarne uno nuovo. Allo stesso tempo, un sistema elettorale di questo tipo favorisce campagne elettorali molto costose. Dall'altro lato, fino ad una recente decisione del Tribunale Supremo Federale, il finanziamento della politica era soggetto a limitazioni minime, e quindi incoraggiava una bassa differenziazione funzionale fra interessi politici e interessi economico-finanziari. Inoltre, non è un caso che una parte sostanziale (più della metà) dei deputati che siedono nella camera bassa sono attualmente sotto inchiesta giudiziaria e diversi sono già stati condannati.

Il numero enorme dei partiti e la loro esposizione a pressioni economico-finanziarie alle quali è difficile resistere rendono ogni accordo di governo alquanto volatile e trasformano la dialettica politica in una negoziazione costante dove ogni elemento di principio perde la sua valenza normativa. Ad esempio, il partito del vice-presidente, inizialmente alleato di Rouseff per la formazione del ticket presidenziale, è da tempo uscito dalla maggioranza di governo: il presidente si trova quindi con un vice-presidente che sta all'opposizione ed è oramai privo di ogni reale maggioranza nel congresso. Di conseguenza, le difficoltà per far approvare le leggi dal Congresso si moltiplicano e costringono il partito del presidente ad una costante contrattazione con tutti i partiti dell'opposizione, creando così maggioranze variabili a seconda dei provvedimenti in discussione. In breve, la costituzione brasiliana contiene forti elementi di freno alle trasformazioni sociali: i contrappesi prevalgono, nel lungo termine, sull'azione di governo.

Non è ancora possibile stabilire con certezza l'approdo di questa vicenda per quanto riguarda le sorti del presidente Rouseff, anche se le probabilità che dovrà dimettersi crescono in continuazione. Dal punto di vista costituzionale, due dati si appalesano con grande chiarezza. Il primo è che siamo alla conclusione di un ciclo, di certo in Brasile e forse anche nel resto del Sud America.<sup>4</sup> Nel caso brasiliano, le forze sociali e politiche che hanno dettato e poi sostenuto l'indirizzo di governo degli ultimi quindici anni hanno esaurito la loro forza propulsiva. D'altronde, alcuni cambiamenti nella società brasiliana spingono verso una nuova traiettoria. Innanzitutto, la crescita economica impetuosa della decade precedente è giunta al termine e una severa recessione affligge il paese. Inoltre, tra i cambiamenti è bene ricordare l'ascesa di nuovi settori della borghesia, i cui interessi sono spesso in palese conflitto con gli interessi della borghesia di rendita, e la crescita delle chiese evangeliche, con forme di proselitismo aggressive ed effettive (basti ricordare che gli aderenti alle chiese evangeliche sono cresciuti fino al punto di costituire più del 20 per cento della popolazione complessiva) alle quali si accompagna una consistente rappresentanza politica nel Congresso. Il secondo dato è che il sistema politico brasiliano è di fatto fallito e, tuttavia, non si intravede ancora quale tipo di aggregazione politica potrà

---

<sup>4</sup> Su come interpretare il ciclo, tuttavia le opinioni sono divergenti. Una recente panoramica è offerta in M. Svampa, *Debates latinoamericanos*, Edhasa, Buenos Aires, 2016.

dare una nuova stabilità all'ordinamento costituzionale. Nel definire la traiettoria, le relazioni geopolitiche costituiranno, senza ombra di dubbio, un importante fattore.

\* University of Glasgow, School of Law

Forum di Quaderni Costituzionali

stuzionali