

La forma di governo in Brasile: un bilancio dell'esperienza dopo la Presidenza Bolsonaro

di Jacopo Paffarini

Abstract: *Presidentialism in Brazil: an analysis of the experience after the Bolsonaro's presidency* – Brazilian Presidentialism has several political and institutional characteristics that favor the formation of government coalitions. Presidential attempts to impose their political agenda unilaterally have found obstacles due to the fragmentation of the Congress and, often, to the weakness of the president's party. Bolsonaro's mandate marked a new frontier of political negotiation, especially after the spread of the Covid-19 pandemic. The aim of the present study is to describe how the Brazilian multi-party system, together with other aspects of the legal system, exercises a decisive counterweight role that prevents the establishment of an "Imperial Presidentialism" in the country.

Keywords: Presidentialism; Coalition; Multi-party system; Populism; Brazil.

917

1. Premessa

Il presente contributo sviluppa una riflessione sull'esperienza costituzionale brasiliana dalla prospettiva della "forma di governo", intesa come categoria giuscomparatistica caratterizzata da una specifica metodologia di studio. L'elaborato vuole avanzare un'ipotesi ricostruttiva nell'ambito delle classificazioni esistenti, secondo criteri e parametri in grado di mettere a fuoco gli assetti dei poteri nel cui ambito operano gli attori della più popolosa democrazia presidenziale del "Cono Sur".

Nell'avanzamento dello studio si è rivelato fondamentale il corretto apprezzamento del ruolo del sistema dei partiti, il quale, pur non essendo un "elemento costitutivo" della struttura dei poteri, rappresenta una componente del "contesto" che incide sul dinamismo delle forme di governo e contribuisce all'individuazione di sottotipi¹. All'esito di questo esame, anzitutto, si sottoporrà a vaglio critico l'utilizzabilità della categoria "autoctona" del «*presidencialismo de coalizão*»² per offrire una descrizione coerente con la metodologia del diritto pubblico comparato.

¹ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2022, 10-13.

² S. Abranches, *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, in *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, 1, 1988, 5-33. La medesima definizione è stata accolta dalla dottrina politologica italiana, v. G. Passarelli, *Brasile. Il presidenzialismo di coalizione* in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2016, 341-361.

Tenendo in opportuna considerazione le componenti del contesto socio-politico brasiliano, inoltre, la descrizione dei tratti caratterizzanti la forma di governo si soffermerà su alcune peculiarità che hanno svolto un ruolo centrale nella prassi costituzionale. Come è noto, le “deviazioni” dal modello di riferimento maturato negli Stati Uniti sono state spesso considerate criticamente per la potenzialità di aprire un varco a possibili fughe autoritarie³. Nelle pagine che seguono, tuttavia, si cercherà di offrire una differente prospettiva sulla struttura dei poteri, in particolare, mettendo in evidenza alcuni elementi di riequilibrio che contribuiscono a distinguere il Brasile dall’insieme di quelle esperienze che sono state definite «presidenzialiste», e non presidenziali⁴.

2. Le specificità del presidenzialismo brasiliano alla luce dei precedenti storici

Lo sviluppo del rapporto tra i poteri politici in Brasile dopo la transizione democratica mostra una certa disconnessione tra la prassi e le premesse normative, malgrado i numerosi interventi di riforma con cui il Congresso ha “aggiornato” la Costituzione Federale del 1988⁵. Si potrebbe ipotizzare, perciò, che la presenza di prassi divergenti dal diritto non trovi giustificazione nelle lacune o nell’obsolescenza di quest’ultimo, ma, come è stato osservato per altri ordinamenti, nella «volontà degli attori politici e dei titolari di cariche costituzionali di aggirare i limiti costituzionali alla loro attività e all’esercizio dei propri poteri»⁶. A differenza di ciò che è successo in altri paesi latinoamericani, tuttavia, nel caso brasiliano le interpretazioni “di comodo” degli attori politici non si sono trasformate in aperta rottura degli equilibri costituzionali, nonostante i recenti episodi di tensione legati all’avanzamento dell’inchiesta *Lava-Jato*⁷. L’impeachment di Dilma Rousseff e l’esclusione di Lula dalla corsa per le presidenziali, sebbene siano stati

³ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2013, 148, tra i primi a mettere in guardia sul rischio di una personalizzazione eccessiva del potere del capo di Stato nella forma di governo presidenziale. Sulla deviazione dei presidenzialismi verso forme di «democrazia di delega», v. A. Stepan, C. Skach, *Presidenzialismo e parlamentarismo in una prospettiva comparata*, in J.J. Linz, A. Valenzuela, *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1994, 224 e ss.

⁴ Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*. cit., 168.

⁵ La Costituzione Federale del Brasile ha subito, ad oggi, ben cento trentuno emendamenti, ventisei dei quali negli ultimi quattro anni: cfr. *Congresso Brasileiro é o que mais mexe na Constituição entre 11 democracias*, in *Estadão*, 15 agosto 2022, disponibile: <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-brasileiro-e-o-que-mais-mexe-na-constituicao-entre-11-democracias/>

⁶ Si veda M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2015, 132.

⁷ Per questa lettura del mandato Bolsonaro che si è appena chiuso, v. L.G. Arcaro Conci, *Aspectos de la crisis democrática y los impactos del populismo de extrema derecha en el presidencialismo brasileño*, in L. Mezzetti, J. A. Amaya (eds.), *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*, Buenos Aires, 2022, 95-96. Riguardo agli effetti dell’inchiesta *Lava-Jato* sulle dinamiche della forma di governo brasiliana, 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*, vol. 31, n. 3, 2017, 551- 569.

indicati come episodi di «lawfare»⁸, non hanno infatti prodotto disordini rilevanti anche perché gli stessi leader della sinistra non hanno disconosciuto l'esito elettorale che ha sancito alla vittoria di Bolsonaro, né invocato scorciatoie non istituzionali per la riconquista della Presidenza⁹.

Il sistema di *checks and balances* del Brasile deve essere ricostruito in considerazione di specifici «contextual formants»¹⁰, che traggono origine da una serie di “asimmetrie” – sociali, economiche e culturali – prodotte dal colonialismo e tuttora non superate. In primo luogo si tenga conto che il Paese, pur essendo collocato nella sfera occidentale, è stato per buona parte della sua storia privo di industrie e dotato di un'economia a trazione prevalentemente estrattiva: un ambiente, cioè, non propriamente “recettivo” verso i principi liberali¹¹. Una seconda peculiarità storica brasiliana è

⁸ Per una ricostruzione delle vicende giudiziarie si veda, R. Valim, V. Teixeira Zanin Martins, C. Zanin Martins (eds), *O caso Lula. A luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil*, San Paolo, 2017; A. Ciammariconi, *Il “caso Lula” tra vicenda processuale e scenari politici*, in *DPCEonline*, 2, 2018, 417-424. Sul concetto di “lawfare”, con riferimento alle vicende costituzionali del Brasile (e non solo), v. R. Valim, V. Teixeira Zanin Martins, C. Zanin Martins, *Fare la guerra con il diritto. Introduzione al lawfare*, Milano, 2022.

⁹ Diversamente da quanto è accaduto in Bolivia, Ecuador e, più recentemente, in Perù a seguito della destituzione dei leader dei partiti di sinistra coinvolti in inchieste anticorruzione. Cfr. L. G. Arcaro Conci, *La recente destituzione di Pedro Castillo (Perù) come riflesso dell'indebolimento della democrazia costituzionale in America Latina*, in *DPCEonline*, vol. 55, n.4, 2022, 1767-1788.

¹⁰ Cfr. E. Özücü, *Developing Comparative Law*, in E. Özücü, D. Nelken (eds.), *Comparative Law. A Handbook*, Portland, 2007, 61. Il carattere “misto” degli ordinamenti dell'America Latina – su cui, cfr. S. Lanni, *Il diritto dell'America Latina*, Napoli, 2019, che li inquadra come il risultato di un processo di ibridazione tra l'importazione di istituti europei e nordamericani, la *costumbre* dei popoli originari e le forme giuridiche autoctone – permette di richiamare gli avvertimenti metodologici avanzati dalla dottrina per altri contesti non-occidentali. Più precisamente, v. D. Amirante, *Oltre la tradizione giuridica occidentale: questioni e problemi dei sistemi normativi in “Eur-Asia” e Africa. Riflessioni di sintesi. Gli “acquis” della comparazione oltre occidente tra pluralismo giuridico e formanti*, in *DPCEonline*, num. spec., 2021, 1721-1727: «Fare comparazione su ordinamenti extra-occidentali necessita però di uno strumentario metodologico specifico, che abbandoni in parte gli schemi funzionalistici per approdare, invece, a un approccio di carattere “contestuale”, in tal modo privilegiando gli aspetti storici, l'analisi della dimensione politica e, soprattutto, di quella culturale».

¹¹ Sul punto si ricorda l'osservazione di G. Lombardi, *Premesse al Corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 64-7, che, richiamando gli studi di E. Rozo-Acuna, aveva ricondotto l'adozione del sistema presidenziale in America Latina non tanto all'influsso del modello nordamericano, ma alla «riviviscenza di un *crittotipo* radicato nell'antica storia coloniale». Sotto un altro punto di vista, si nota l'importanza di molte riflessioni che si sono dedicate al tema del «patrimonialismo», ossia la tendenza all'accumulazione di incarichi pubblici da parte delle famiglie latifondiarie che avevano colonizzato il Brasile, la quale sarebbe continuata anche dopo la nascita dello Stato indipendente, nel 1824. Un altro aspetto tipico della storia del paese è il «*coronelismo*», con cui si intende l'ampia delega di funzioni di ordine pubblico attribuita, durante la Prima Repubblica (1889-1930), dallo stato centrale alle oligarchie locali (i «*coroneis*»), che, tra l'altro, ha permesso la continuazione del sistema schiavistico dopo l'abolizione. Tra le ricostruzioni più conosciute, si veda, R. Faoro, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, São Paulo, 1958. Per una recente analisi di questi profili in relazione alla realtà odierna, L. Moritz Schwarcz, *Sobre o autoritarismo brasileiro*, São Paulo, 2019, 64-87.

rappresentata dallo sfasamento tra l'affermazione dei diritti sociali, durante la fase autoritaria degli anni Trenta, e quella delle libertà politiche e sindacali, che invece avverrà solamente nel secondo dopoguerra¹². Tale aspetto, si noti, costituisce una caratteristica condivisa con altri paesi latinoamericani, nei quali l'espansione della sfera dei diritti individuali e collettivi, come reazione al passato dittatoriale, non è stata quasi mai accompagnata da interventi di razionalizzazione sul piano della distribuzione dei poteri, volti a recuperare il tradizionale sbilanciamento a favore della figura presidenziale¹³. I *caudillos* del XIX secolo affermavano, infatti, che «*La constitución sirve para todo*»¹⁴ e i residui di questa cultura giuridica riemergono periodicamente nelle forme del «diritto costituzionale del nemico», prevenendo lo sviluppo di un diritto “de-coloniale”, ossia in grado di esprimere un'alternativa al «sistema fossile» imposto dall'Occidente¹⁵.

La conflittualità tra le aspirazioni delle diverse componenti sociali e la prevalenza di uno schema accentrato di esercizio del potere politico ha dato origine a specifici compromessi che, nelle differenti fasi costituzionali del Brasile, hanno segnato il funzionamento della forma di governo presidenziale. Dalla «*política do café com leite*», che identifica l'accordo per l'alternanza alla carica presidenziale tra gli esponenti delle élites di São Paulo e di Minas Gerais (1898-1930), alla «*política trabalhista*», che ha affidato il processo autoritario di industrializzazione alla Presidenza di Getulio Vargas (1930-1945), seguita dalla prima apertura democratica (1946-1964), che viene interrotta dall'instaurazione di una giunta militare per il contenimento del movimento comunista (1964-1985), fino alla rinascita del costituzionalismo, con le numerose speranze di progresso riposte nel modello di «*Estado Democrático de Direito*» (1988)¹⁶.

¹² La Costituzione del 1935 contiene le prime previsioni sui diritti sociali. Si osservi inoltre che la legislazione sul lavoro di quell'epoca, tutt'ora in buona parte in vigore, costituisce un modello di riferimento a cui si sono ispirati altri paesi del *Cono Sur*.

¹³ R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución*, Buenos Aires, 2014, 272 e ss.

¹⁴ H. Gros Espiell, *El constitucionalismo latinoamericano y la codificación en el siglo XIX in Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 6, p. 143-176, 2002, in particolare, p. 152-153.

¹⁵ Cfr. M. Carducci, «*Estrattivismo*» e «*nemico*» nell'era «*fossile*» del costituzionalismo in *Diritto Pubblico Comparato e europeo*, num. speciale, 2019, 77, a proposito della «resistenza neo-coloniale» intrapresa da alcune esperienze costituzionali, le quali, nello sviluppare dimensioni politiche di partecipazione, mantengono «le condizioni coloniali, soprattutto fuori dall'Europa, di estrattivismo “epistemico e ontologico”».

Sotto il profilo del modello di sviluppo v. A. Somma, *Il diritto latinoamericano tra svolta a sinistra e persistenza dei modelli neoliberali* in *Diritto Pubblico Comparato e europeo*, 1, 2018, 79, per il quale in tempi più recenti «l'America Latina ha tentato una strada diversa sperimentando il postneoliberismo, anch'esso una forma di capitalismo dal volto umano, ma non sembra che questo abbia potuto introdurre un diverso epilogo».

¹⁶ Nel corso della sua storia il Brasile ha adottato in totale sette costituzioni: nel 1824 (Costituzione Imperiale), nel 1889 (Prima Repubblica), nel 1934 (Seconda Repubblica), nel 1937 (*Estado Novo*), nel 1946 (Costituzione democratica), nel 1967 (Atto istituzionale del regime militare) e nel 1988 (Costituzione *Cidadã*). Tuttavia, in relazione allo studio della forma di governo presidenziale si deve escludere la prima e la sesta, in quanto sono state caratterizzate, rispettivamente, da una monarchia costituzionale e da un governo della giunta militare eletta dal parlamento.

Se si confronta la prima fase democratica (1946-1964) con quella in corso, si possono cogliere alcuni elementi di continuità sul piano della realtà partitica. Il Brasile è infatti noto per essere stato il primo paese del continente americano a sviluppare un sistema di governo caratterizzato dalla compresenza di poteri esecutivi fortemente marcati («presidenzialismo imperial») e di una frammentazione della composizione del Congresso («multipartidarismo»)¹⁷ favorita dall'adozione di un sistema proporzionale puro per l'elezione della Camera dei Deputati. La propensione a formare accordi deriva, oltre che dalla presenza significativa di partiti “catch-all”¹⁸, dall'esigenza di evitare fasi di stallo tra i poteri: in un tale contesto uno dei contrappesi tipici della forma di governo presidenziale, ossia la negoziazione interpartitica finalizzata alla distribuzione delle risorse (“pork-barrel”), costituisce non soltanto il perno della governabilità, ma uno dei presupposti per l'attuazione dell'agenda di governo e per evitare che la polarizzazione politica finisca col travolgere l'equilibrio istituzionale¹⁹.

Un ultimo profilo che attenua la vocazione “presidenzialista” della forma di governo del Brasile è rappresentato dall'assenza di istituti referendari che permettano all'esecutivo di attivare il corpo elettorale su processi decisionali legislativi o di revisione costituzionale, come succede invece in altri paesi della regione. Dall'altra parte l'ordinamento giuridico brasiliano, nonostante gli importanti contributi di Paulo Bonavides²⁰ e l'esperienza del bilancio partecipativo inaugurata a Porto Alegre, sembra essere rimasto immune dalle “contaminazioni controegemoniche” del «costituzionalismo populista»²¹, che hanno portato all'ampiamento dei diritti di partecipazione politica, all'introduzione di quote per i gruppi

¹⁷ Per questa lettura, più specificamente, v. S. Abranches, *Presidenzialismo de coalizão*, cit., 20-21.

¹⁸ Si veda G. Passarelli, *Brasile. Il presidenzialismo di coalizione*, cit., 341-361, che mette in luce un aspetto centrale sul piano politico: «al contrario di quanto accade in altri contesti del Cono Sur, quali Argentina e Cile, il sistema partitico brasiliano non si basa su partiti con una lunga tradizione alle spalle [...]. Questa circostanza è stata una delle principali cause della scarsa o debole istituzionalizzazione del sistema partitico».

¹⁹ Sul punto si veda O. Amorim Neto, *O moderno sistema de governo presidencial brasileiro* in *Seminário Internacional “El Parlamentarismo Europeo y el Presidenzialismo Latinoamericano cara a cara”*, Fundación Manuel Jiménez Abad, Spagna, 2010, 8, per il quale «fu il multipartitismo che stabilì freni e contrappesi. Ossia, l'interdipendenza tra Potere Esecutivo e Legislativo è la condizione che ha permesso l'emergere di controlli reciproci [trad.mia]» (accessibile alla pagina: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=663063>). Più recentemente, H.F. Oliveira Correia, J.P. Allain Texeira, *O presidenzialismo brasileiro nos trinta anos da Constituição Federal de 1988*, in L.G. Conci, M. Figueiredo, *30 anos da Constituição. Múltiplos olhares sobre suas promessas*, Rio de Janeiro, 2018, 75.

²⁰ Cfr. P. Bonavides, *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*, San Paolo, 2001.

²¹ Su questa declinazione del «costituzionalismo populista» si veda, in particolare, A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali* in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1, 2019, 19: «il costituzionalismo populista non è considerato sempre in maniera negativa, soprattutto con riferimento a certe varianti che non negano il populismo e non assolutizzano la propria parte ma si fanno portavoce di una maggiore partecipazione popolare e di politiche di inclusione dei ceti disagiati (questi sarebbero i casi delle trasformazioni costituzionali iniziali in Venezuela, Ecuador e Bolivia)».

vulnerabili e di strumenti di consultazione dei popoli indigeni in alcuni paesi confinanti²².

3. I poteri del Presidente della Repubblica nel quadro della Costituzione del 1988

Gli studi della dottrina giuridica e politologica che si sono calati nel contesto latinoamericano dopo la ridemocratizzazione hanno rilevato nel riconoscimento di importanti funzioni normative ai capi di Stato uno dei principali profili di diversità rispetto al presidenzialismo degli Stati Uniti. La Costituzione Federale del 1988 si colloca indubbiamente in questa tendenza, avendo attribuito al presidente del Brasile, oltre al potere di veto e alla prerogativa di proposta di legge in materia di bilancio, l’iniziativa legislativa (art. 61) e di revisione costituzionale (art. 60, II), la facoltà di emanare atti aventi forza di legge in regime di necessità ed urgenza (art. 62) e di imporre al Congresso l’approvazione in via d’urgenza di progetti di legge governativi (art. 64).

Tra quelli appena citati, le «*medidas provisórias*» sono l’istituto che più di tutti ha scandito le fasi della dialettica politica e, perciò, vengono considerate una chiave di lettura fondamentale per comprendere il sistema di divisione di poteri in Brasile²³. Sono state introdotte nell’ordinamento costituzionale durante il periodo autoritario dell’*Estado Novo* (1935-1944), con una scarsa regolazione che ne ha permesso l’uso eversivo da parte del Presidente Getulio Vargas²⁴. Dopo essere state estromesse dal testo della Costituzione del 1946, le *medidas provisórias* sono ritornate a far parte dei poteri legislativi presidenziali mediante la formulazione dell’art. 62 della Costituzione Federale del 1988, la quale presenta notevoli assonanze con le previsioni della Carta fondamentale italiana in materia di “decreti legge”. Le *medidas* sono infatti qualificate come atti normativi «con forza di legge» che il Presidente della Repubblica può emanare in casi di «necessità ed urgenza», le quali entrano immediatamente in vigore ma perdono efficacia *ex tunc* se non vengono convertite dalle camere legislative entro il termine di sessanta

²² «La partecipazione qui affonda le radici nell’istituzione della *plurinacionalidad*, quale forma ideale del nuovo Stato *emancipador*, che finalmente riconosce tra le componenti sociali della Nazione in senso classico, la molteplicità dei popoli originari, meticci e afrodiscendenti, frutto della de-colonizzazione», v. S. Bagni, *Il popolo legislatore*, Bologna, 2017, 254. Cfr. anche S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, Torino, 2019. Non a caso il Brasile, riconoscendosi costituzionalmente come “Nazione unitaria”, non ha adottato apposite politiche affermative nel campo della partecipazione democratica, le quali sono previste solo in ambito culturale (art. 215 Cost.) e di autonomia territoriale indigena (art. 67 Cost.).

²³ Sul punto, v. Orrù, *Il «presidenzialismo di coalizione» brasiliano: dall’ “abuso” all’ “uso” dei decreti d’urgenza (medidas provisórias)?* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2008, 1398-1421.

²⁴ Sono state infatti utilizzate frequentemente per annullare le sentenze del Supremo Tribunal Federal, l’unico contropotere che era ancora in piedi dopo la “Rivoluzione” del 1930, v. E. Viotta Costa, *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*, São Paulo, 2006, 77.

giorni²⁵. Al sesto paragrafo dell'art. 62 Cost. è inoltre previsto che nel caso in cui il Congresso non prenda in esame la *medida* entro il termine di quarantacinque giorni il processo di approvazione entra in «regime di urgenza», ossia viene bloccato l'ordine del giorno delle due camere su tutte le altre proposte.

Le previsioni costituzionali sono state oggetto di un'ampia revisione nel 2001²⁶ con l'introduzione di un procedimento dettagliato per l'esame parlamentare che prevede un contingentamento dei tempi e l'istituzione di una commissione mista formata da dodici deputati e dodici senatori. È prevista, inoltre, la possibilità di proroga degli effetti per ulteriori sessanta giorni (che va disciplinata con decreto legislativo) e viene esplicitato l'obbligo del controllo parlamentare dei presupposti di necessità ed urgenza. La riforma ha ridotto notevolmente la discrezionalità presidenziale accordata dalle scarse previsioni del testo originale della Costituzione, vietando la prassi della riedizione delle *medidas provisórias* non convertite e, soprattutto, escludendo esplicitamente la possibilità di disciplinare materie «sensibili», come i diritti politici, il procedimento elettorale, il bilancio, il diritto penale e processuale e di dettare norme sull'organizzazione e la carriera dei giudici e delle procure. Un ulteriore intervento limitativo ha interessato il «regime d'urgenza», sul quale il Supremo Tribunal Federal (STF) ha recentemente specificato che il blocco dell'ordine del giorno riguarda soltanto le proposte di legge ordinaria su materie che possono essere disciplinate tramite la *medida provisória*, rendendo perciò possibile il proseguimento dei lavori parlamentari sugli altri provvedimenti²⁷.

Oltre alla decretazione di urgenza, il Capo di Stato brasiliano dispone di ampi poteri di iniziativa legislativa e di revisione costituzionale, alcuni di questi accordati in via esclusiva. Si tratta, in particolare, delle leggi tributarie, le leggi in materia di creazione e estinzione dei ministeri, leggi sull'organizzazione della pubblica amministrazione, dell'esercito, della procura e della *Defensoria Pública* e, soprattutto, in materia di bilancio (art. 61 e art. 84, XXIII). Gli unici ambiti sottratti all'iniziativa dell'esecutivo sono quelli in cui la Costituzione stabilisce una riserva di proposta al Supremo Tribunal Federal (la disciplina dello statuto della magistratura), alle procure e ai membri delle assemblee legislative (le retribuzioni personali e il bilancio interno degli organi).

Occorre considerare, inoltre, che il Presidente della Repubblica può superare un eventuale ostruzionismo dell'assemblea parlamentare sollecitando l'esame urgente dei testi di legge di iniziativa governativa. La disciplina dell'art. 64 Cost. prevede, in tale ipotesi, una sensibile restrizione dei tempi del procedimento legislativo: viene imposto alle camere di

²⁵ A proposito delle assonanze tra il testo normativo brasiliano e l'art. 77 della Costituzione italiana, cfr. H. B. Ávila, *Medida provisória na Constituição de 1988*, Porto Alegre, 1997; C. M. Cléve, *Medidas provisórias*, São Paulo, 1999; M. Figueiredo, *A medida provisória na Constituição*, São Paulo, 1991. Per la dottrina comparatistica, R. Orrù, *op. cit.*, 1407.

²⁶ Emenda Constitucional n. 32, 12 settembre 2001. Disponibile alla pagina: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm#art1

²⁷ Supremo Tribunal Federal, *Mandado de Segurança 27931*, decisione 29 settembre 2018, disponibile alla pagina: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2667594>

deliberare, in successione, entro quarantacinque giorni e, nel caso di emendamenti approvati in Senato, la Camera dei Deputati è tenuta a concludere la loro valutazione entro dieci. Se i termini previsti trascorrono inutilmente, la disciplina costituzionale prevede l'inclusione del progetto di legge all'ordine del giorno della seduta successiva dell'assemblea e rimangono sospese le altre attività «non urgenti» finché la votazione non viene eseguita. Di conseguenza, l'esecutivo si può garantire una riduzione dei tempi del procedimento di approvazione fino a cento giorni non essendo prevista, tra l'altro, alcuna restrizione in ordine alle materie legislative su cui può essere sollecitata l'urgenza.

Tra i «poteri normativi» del capo di Stato nelle forme di governo presidenziali viene regolarmente contemplato il veto sui testi di legge approvati dalle camere, che in Brasile, come nella maggior parte degli ordinamenti dell'America Latina, può essere esercitato anche limitatamente a una porzione circoscritta del testo («*veto parcial*»), accentuando così la centralità dell'esecutivo nella funzione di indirizzo politico²⁸. La Costituzione esplicita che il veto può essere esercitato, entro quindici giorni, sia per motivi di legittimità costituzionale sia per motivi di opportunità, quando il Capo di Stato ritenga il disegno di legge approvato «contrario all'interesse pubblico» (art. 66 Cost.). Il testo «barrato» ritorna al Congresso il quale è tenuto ad esprimersi, in seduta comune, entro in termine di trenta giorni e può superare il veto con una nuova approvazione a maggioranza assoluta dei parlamentari, da tenersi necessariamente con voto palese²⁹.

Al pari degli altri capi di Stato eletti dell'America Latina, il Presidente brasiliano può incaricare e rimuovere in ogni momento i ministri (art. 84, I), mentre solo con il voto favorevole del Senato Federale può nominare i giudici delle corti di vertice, il Procuratore Generale della Repubblica (che, con il consenso del Senato, può essere anche rimosso), il Presidente e il Direttore della Banca Centrale e il consiglio direttivo delle agenzie indipendenti³⁰.

La Costituzione Federale del 1988 ha introdotto una disciplina dettagliata dei poteri emergenziali, distinguendo, anzitutto, differenti parentesi di eccezionalità («stato di difesa», «stato di assedio», «intervento federale dell'Unione nel territorio degli Stati membri»), in relazione alle quali sono stabiliti i termini temporali e le modalità di decretazione (artt. 136, 137 e 34 Cost). Durante la loro vigenza vengono escluse modifiche alla Costituzione e sono indicati in via tassativa i diritti fondamentali che possono essere ristretti. Sono inoltre stabiliti i poteri di controllo del

²⁸ Sul punto, O. Amorim Neto, *The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*, in *Comparative Political Studies*, vol.39, 4, 2006, 415-440.

²⁹ La previsione del voto palese obbligatorio sul veto presidenziale è stata introdotta con l'Emendamento Costituzionale n. 76 del 2013.

³⁰ A proposito delle carenze del sistema brasiliano degli organismi di vigilanza, si rinvia al volume di C. Sartoretti, *Le autorità amministrative indipendenti nel diritto costituzionale comparato. Indirizzo politico e mercato nel mondo latinoamericano*, Bologna, 2018: «ciò che, poi, manca in Brasile (e negli altri ordinamenti latinoamericani) è quel meccanismo di nomina sfalsata dei componenti delle *authorities*, congegnato, negli Stati Uniti, allo scopo di impedire a ciascun Presidente di poter scegliere, durante il proprio mandato presidenziale, la maggioranza dei membri di una commissione» (174).

Congresso, che deve autorizzare l'inizio e la proroga delle fasi emergenziali, potendo inoltre decretare in ogni momento la loro fine.

Il quadro appena tracciato permettere di osservare come le importanti prerogative attribuite al Presidente della Repubblica brasiliano sono condizionate in ogni passaggio dall'approvazione congressuale degli atti derivati dal loro esercizio. Dall'altra parte, però, non è stato superato il "centralismo dell'esecutivo" nella produzione legislativa, ossia l'incidenza quantitativa delle proposte di provenienza governativa sul complesso delle deliberazioni parlamentari, che risale all'inizio della storia democratica del paese³¹.

Nel valutare l'insieme dei poteri presidenziali in relazione al contesto latinoamericano, inoltre, occorre considerare che l'ordinamento giuridico del Brasile, diversamente dalle repubbliche andine, non prevede strumenti che permettono al Capo di Stato di rimettere al corpo elettorale l'approvazione delle proposte legislative o di riforma costituzionale di origine governativa³². Tale caratteristica sicuramente limita le possibilità che l'esecutivo strumentalizzi la natura elettiva della carica per superare l'ostruzionismo parlamentare o assumere le competenze degli Stati membri.

Di conseguenza, se fino agli anni Novanta la politologia e la dottrina brasiliana identificavano una «*presidencia imperiab*»³³ come componente attiva delle vicende politiche del proprio paese, lo sviluppo della prassi costituzionale dopo le riforme del 2001, come vedremo, ha reso difficile accostare l'esperienza in esame a quella di altri contesti, a proposito dei quali si è parlato di una continuità con la tradizione "*caudillista*"³⁴.

4. I contropoteri del Congresso e i loro recenti "sviluppi"

Il potere legislativo federale, diversamente da quello degli Stati membri, ha una struttura bicamerale: dalla prima costituzione repubblicana (1889-1930) la composizione del Congresso Nazionale ripropone il modello statunitense, essendo previsto un Senato, in cui gli Stati membri sono rappresentati equamente da tre eletti ciascuno, e una Camera dei Deputati, i cui componenti sono eletti nei diversi collegi statali sulla base della popolazione.

³¹ Cfr. Orrù, *op.cit.* F. Limonigi, *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizao partidaria e processo decisorio*, in *Novos Estudos – CEBRAP*, n.76, 2006, 23, osserva che anche i presidenti con una base congressuale debole sono riusciti a mantenersi nella media del tasso di approvazione delle proposte di legge governative, il quale, nel periodo 1988-2005, è stato del 70,7% (con esclusione di Collor).

³² Come avviene per mezzo dei referendum costituzionali e delle "*consultas populares*" disciplinati dalle costituzioni di Venezuela (art. 71), Ecuador (artt. 104, 441 e 442), Bolivia (art. 411), Uruguay (art. 311), Messico (art. 35) e Colombia (art. 104).

³³ Su tutti, S. Abranches, *Presidencialismo de coalizao*, cit., 20.

³⁴ Sul punto si richiama S. Bagni, *Le forme di Stato in America Latina*, in S. Bagni e S. Baldin, *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Rio Grande*, Torino, 2021, 40-41, che sottolinea come il *caudillismo* «ha le sue origini in alcuni principi e valori specifici, seppur al di fuori di una visione liberale (l'esaltazione della sicurezza pubblica; la tutela della famiglia, del clan; il localismo); dall'altro lato elude gli organi rappresentativi e intermedi, prediligendo una relazione diretta tra il titolare del potere e i cittadini».

La Costituzione del 1988 ha stabilito la formula proporzionale del quoziente per l'elezione dei cinquecento tredici deputati (art. 45), mentre il Senato è eletto con il maggioritario e si rinnova, alternatamente, di uno e due terzi ad ogni tornata elettorale (art. 46). Diversamente dal Congresso degli Stati Uniti, quello del Brasile non viene rinnovato con elezioni di *mid-term*: il dettato costituzionale stabilisce l'elezione simultanea, per quattro anni, degli organi legislativi di tutti i livelli della Federazione (con esclusione dei municipi), fissando due turni che devono svolgersi la prima e l'ultima domenica di ottobre dell'anno precedente alla scadenza del mandato (come prescritto per il potere esecutivo). La legislazione attuativa del testo costituzionale ha attenuato la proporzionalità del sistema elettorale della Camera con la previsione di una soglia massima di settanta seggi e minima di otto per i collegi statali, determinando, però, delle asimmetrie importanti tra i territori più densamente abitati del sud-est e le aree remote dell'Amazzonia³⁵. A partire dalle elezioni 2018, inoltre, è stata introdotta una clausola di sbarramento dell'1,5% "progressiva", ossia destinata a crescere nei successivi turni di votazione dello 0,5%, fino al raggiungimento del 3% previsto per la tornata del 2030³⁶. Tali soglie minime, che condizionano pure l'accesso ai rimborsi delle spese per la campagna elettorale e alla propaganda radiotelevisiva gratuita per le votazioni successive, non svolgono solamente una funzione "selettiva", bensì anche di attenuazione della disciplina di partito, nella misura in cui alle formazioni rimaste fuori dalla rappresentanza è conferita la possibilità di "unire i voti" *ex post*, ossia successivamente alla votazione, raggiungendo il quoziente elettorale necessario.

Al di là di alcune specificità legate ai procedimenti di *impeachment* e all'approvazione delle nomine presidenziali³⁷, i due organi legislativi cumulano le stesse funzioni, realizzando quello che può definirsi un "bicameralismo perfetto". L'organizzazione del lavoro è stabilita dai presidenti delle assemblee affiancati dalle rispettive *Mesas Diretoras*, le quali sono organi collegiali eletti dagli stessi parlamentari a cui spetta il compito di coordinare i lavori delle commissioni e il calendario delle sessioni. Il contesto multipartitico del Congresso rende ancora più importante per l'esecutivo interferire nella scelta dei membri delle *Mesas*, la cui composizione, normalmente, riflette i partiti della coalizione di governo.

Sotto il profilo della disciplina formale dei *checks and balances* il presidenzialismo brasiliano risulta essere uno dei pochi dell'America Latina

³⁵ Cfr. A. de Moraes, *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo, 2006, p. 1043, per il quale le soglie determinate dalla *Lei complementar* n. 78 del 1993 hanno prodotto distorsioni «gravi» in grado di ledere il principio dell'uguaglianza del voto esplicitato all'art. 14 della Costituzione. La distribuzione dei seggi è determinata dall'organo di vertice della giustizia elettorale, il *Tribunal Superior Eleitoral*, nell'anno precedente a quello delle elezioni e a seguito delle rilevazioni effettuate dall'Istituto Brasiliano di Geografia e Statistica (IBGE).

³⁶ La disciplina dell'*Emenda Constitucional* n.97/2017 prevede inoltre che il numero totale dei voti ottenuti debba essere distribuito in almeno un terzo degli stati membri o che abbiano portato all'elezione di almeno nove deputati.

³⁷ Il Senato infatti approva la nomina delle più altre sfere degli organi di controllo, ossia, i giudici delle corti di vertice, il Procuratore Generale della Repubblica, il Governatore della Banca Centrale e sceglie i membri della corte dei conti (*Tribunal de Contas*) tra i nomi indicati dal Presidente.

a non aver “mitigato” il modello originario di separazione rigida tra i due poteri con strumenti di *accountability* tipici delle forme di governo parlamentari³⁸. Tuttavia, come si avrà modo di sottolineare tra poco, le relazioni di conflitto e alleanza tra i partiti politici hanno plasmato la prassi degli istituti di controllo “in senso parlamentarista”.

I contrappesi più rilevanti a disposizione del Congresso sono due: il “potere di borsa” e l'*impeachment*. La legge di bilancio viene presentata dal Presidente della Repubblica alle camere riunite in sessione plenaria insieme alle proposte di modifica che ritiene opportune (art. 166 Cost.). Dopo l'esame da parte della commissione bicamerale, gli emendamenti vengono discussi ed è in questa fase che i singoli deputati e senatori esercitano i maggiori poteri di pressione, negoziando il loro appoggio al governo. Sul punto sono intervenute due riforme significative, di segno opposto, in epoca recente. La prima è andata nella direzione di ridurre il potere di negoziazione del singolo parlamentare, mediante la diminuzione della variazione di spesa proponibile con l'emendamento individuale al bilancio³⁹. La seconda, molto più discussa, è una “pratica” inaugurata con il primo bilancio del mandato di Bolsonaro e prevede che il relatore del progetto di legge abbia il potere di introdurre delle spese aggiuntive di “correzione” alla programmazione (“*emenda do Relator*”), indicando, inoltre, le entità federali in cui i parlamentari possono chiedere di investire i fondi previsti⁴⁰. Tuttavia, a differenza degli altri emendamenti, l'esecuzione delle singole voci dell'*emenda do Relator* non è obbligatoria: la decisione finale spetta agli organi dell'esecutivo che, sotto il diretto controllo del Presidente, potranno, in tesi, “comprare” l'appoggio del parlamentare che ha proposto gli investimenti, generando notevoli problemi di trasparenza e di legalità⁴¹. Sul punto si segnala che il Supremo Tribunal Federal è intervenuto, quando mancavano pochi giorni al termine del mandato di Jair Bolsonaro, dichiarando l'illegittimità delle indicazioni di spesa dei parlamentari nell'ambito dell'*emenda do Relator* alla legge di bilancio⁴².

La disciplina della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica segue il modello originario, articolandosi in due fasi: l'approvazione della denuncia presso la Camera dei Deputati e il giudizio davanti al Senato Federale. Tuttavia, occorre citare due “deviazioni” rispetto all'esperienza statunitense che hanno avuto un ruolo molto rilevante nella prassi. Il primo elemento di peculiarità è legato alle condotte imputabili,

³⁸ A tal proposito, L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2018, rimarca la necessità di costruire classificazioni “duttili”, sebbene nel segno di una generale accettazione del modello presidenziale di governo.

³⁹ Emenda Constitucional n. 85 del 2015.

⁴⁰ La pratica è iniziata con la legge di bilancio del 2019 (Lei n° 13.898/2019) e si è ripetuta negli esercizi successivi. Cfr. M. Abraham, *Entendendo as emendas parlamentares orçamentarias*, in *Jota*, 18 luglio 2021, <https://bit.ly/3OCfmsj>

⁴¹ Per la mancanza di trasparenza che denota questa procedura, il giornale “*O Estado de S. Paulo*” ha coniato il termine «*orçamento secreto*» (bilancio segreto), v. B. Pires, *Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso* in *O Estado de S. Paulo*, 08/5/21, <https://bit.ly/3Vaehuo>

⁴² Supremo Tribunal Federal, *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014*, sentenza del 12 dicembre 2022, <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>

rispetto alle quali i Costituenti brasiliani hanno compiuto una scelta “garantista”, prevedendo un elenco chiuso di fattispecie e rinviando alla legge la loro ulteriore specificazione (art. 85 Cost). Tale impostazione è alla base di alcune caratteristiche procedurali che estendono all'accusato del processo di *impeachment* le garanzie dell'imputato del processo penale e che sono state difese anche dalla giurisprudenza costituzionale nel censurare alcuni tentativi di “forzatura” da parte dei promotori dell'accusa⁴³. Una seconda specificità è invece legata alla centralità del ruolo del Presidente della Camera dei Deputati, che rimane l'unico “filtro” delle denunce depositate, nella misura in cui, a sua discrezione, può autorizzare l'analisi di una richiesta di *impeachment* da parte della commissione parlamentare *ad hoc* oppure archivarla. La discrezionalità riconosciuta a questa funzione è risultata decisiva rispetto alle numerose istanze presentate contro gli ultimi tre presidenti, ossia in occasione della rimozione di Dilma Rousseff e delle “archiviazioni” che hanno assicurato la continuità dei mandati di Micheal Temer e Jair Bolsonaro⁴⁴. Nella scorsa legislatura, infatti, seppur di fronte ad una forte pressione della società civile e accademica, il Presidente della Camera Arthur Lira ha mantenuto sulle scrivanie della *Mesa* le numerose denunce depositate contro il Capo di Stato⁴⁵. La condotta di Lira è stata oggetto di una pronuncia del Supremo Tribunal Federal, intervenuto in risposta ai ricorsi (pervenuti nella forma dei “*mandados de segurança*”) avanzati da un deputato dell'opposizione e da alcune associazioni civili che pretendevano la fissazione di un termine per l'analisi delle accuse. I giudici hanno tuttavia rigettato le richieste, ritenendo che l'imposizione di un termine da parte della Corte avrebbe ferito la separazione dei poteri, e, pertanto, hanno confermato un'interpretazione testuale della Costituzione

⁴³ A proposito dell'applicazione nell'ambito dell'*impeachment* dei criteri di imputabilità previsti per il dolo nel processo penale, cfr. M. Figueiredo, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, in *DPCEonline*, 1, 2016, 14. Sulla giustiziabilità degli atti *interna corporis* del Congresso si veda la ricostruzione della giurisprudenza del Supremo Tribunal Federal nei casi Collor e Rousseff, in A.G. Bahia; D. Bacha e Silva; M.A. Cattoni de Oliveira, *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: historia e teoria constitucional brasileira*, Florianópolis, 2016.

⁴⁴ Si noti infatti che l'accettazione della denuncia di *impeachment* contro Dilma Rousseff da parte del Presidente della Camera, Eduardo Cunha, appartenente al Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), è stata ampiamente letta come l'inizio di una strategia di isolamento che aveva lo scopo di agevolare la successione alla carica del Vice-Presidente Michel Temer, appartenente anche lui al PMDB. Quest'ultimo il 29 ottobre 2015, quando ancora il procedimento di *impeachment* non era iniziato, aveva presentato in conferenza stampa un programma alternativo di governo dal titolo «*Uma ponte para o futuro*». Cfr. J. Paffarini, *Il Presidenzialismo brasiliano alla prova della crisi del bilancio statale: osservazioni sull'impeachment contro Dilma Rousseff*, cit., 552.

⁴⁵ Sono state più di centocinquanta (tre volte in più rispetto a quelle presentate nei confronti della Rousseff) per condotte lesive del diritto alla salute della popolazione durante la pandemia e per la violazione dell'indipendenza degli altri organi per mezzo di esternazioni antidemocratiche. Le singole denunce raccolte dalle organizzazioni promotrici possono essere consultate alla pagina <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/> (ultimo accesso 18 aprile 2023).

che conferisce piena discrezionalità al Presidente della Camera nel decidere se e quando permettere l'esame delle denunce di impeachment⁴⁶.

Oltre ai profili legati al procedimento, risulta essenziale rimarcare la diversa interpretazione che è stata data ai meccanismi di imputazione delle condotte rilevanti nei tre casi. Mentre la Rousseff è stata infatti rimossa per non aver correttamente vigilato sui conti statali ed aver emesso decreti di spesa senza la copertura di bilancio, nel caso di Temer il relatore della commissione di esame della richiesta di impeachment, appartenente allo stesso partito del Presidente della Repubblica (PMDB), ha predisposto l'archiviazione della denuncia di concorso in atti di corruzione commessi da altri membri dell'esecutivo, ritenendo che non possa attribuirsi al Capo di Stato un potere di controllo "assoluto" sui propri collaboratori⁴⁷.

5. L'equilibrio dei poteri durante la presidenza di Jair Bolsonaro

Tracciare un bilancio sulle vicende legate al mandato presidenziale di Jair Bolsonaro richiede l'esame di specifici profili del rapporto tra esecutivo e legislativo, rispetto ai quali si registra lo sviluppo di una tensione emersa già nella precedente legislatura e determinata da alcune componenti del contesto brasiliano del dopo *Lava-Jato*.

Bolsonaro è stato il primo presidente a governare il Brasile senza essere iscritto ad un partito politico, sposando un discorso "anti" o "post-ideologico" che ha consentito un "revival" dello stile populista latinoamericano⁴⁸, il quale, ad eccezione del periodo dell'*Estado Novo* di Getulio Vargas, non aveva mai avuto fortuna nel Paese⁴⁹. L'approccio *anti-establishment* di Bolsonaro è stato favorito dalle importanti inchieste anticorruzione che hanno ridotto notevolmente la base elettorale dei due principali partiti della seconda fase democratica, il Partido dos Trabalhadores (PT) e il Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), che dal 1994 al 2014 avevano sempre polarizzato il secondo turno delle elezioni presidenziali.

Nel Congresso che si è insediato a gennaio 2019 il PSDB e il PT hanno un gruppo fortemente ridotto, sebbene il secondo è riuscito a mantenere un ruolo di coordinazione nell'opposizione di sinistra (esprimendo, tuttavia,

⁴⁶ Si veda l'*Acordão* del STF, del 23 maggio 2022, (MS 38034, 38133, 38208), disponibile alla pagina della Corte: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6214344>

⁴⁷ Per una analisi di tali profili della vicenda 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.

⁴⁸ Sul punto L. Arcaro Conci, *Democracia constitucional e populismos na América Latina. Entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais*, San Paolo, 2023.

⁴⁹ La "Rivoluzione" del 1930, iniziata con il golpe militare ordinato da Getulio Vargas per deporre il presidente eletto Washington Luíz, era fondata sulla riabilitazione della figura repubblicana del "dittatore" e sul disprezzo verso gli organismi intermedi, a cominciare dai partiti. Sono perciò molteplici le assonanze tra Vargas e Peron sul modo di condurre le campagne politiche contro gli oppositori, sebbene l'ispirazione principale di Vargas sul piano delle politiche economico-sociali fosse il fascismo di Mussolini. Cfr. L. Arcaro Conci, *Aspectos de la crisis democrática y los impactos del populismo de extrema derecha en el presidencialismo brasileño*, cit., 74.

appena la metà dei parlamentari dell'area). D'altra parte, però, il Partido Social Liberal (PSL), che aveva "ospitato" la candidatura di Bolsonaro⁵⁰, ha avuto pochi eletti (due in meno del PT) ed è stato subito vittima dei personalismi del nuovo Presidente, che già nel primo anno della legislatura ha provocato una scissione a cui è seguita la "fuga" della metà della *bancada* verso una nuova sigla – il Partido Liberal (PL).

Con la riduzione dei "partiti-pivot" la "dinamica della frammentazione" è prevalsa su quella della "polarizzazione" tra centro sinistra e centro destra che aveva caratterizzato le precedenti legislature⁵¹. Si osservi, ad esempio, che nella Camera dei Deputati si contavano 29 partiti e nel Senato 22, ma sommando i tre gruppi principali nella prima si arrivava appena al 29% del totale dei componenti e nel secondo al 34%: è una riduzione importante se si compara con i dati del 2002 in cui le cifre erano rispettivamente il 49% e il 68%⁵². È evidente che in queste condizioni per qualsiasi presidente la creazione di una base governativa in Congresso avrebbe comportato costi politici elevati.

Bolsonaro, mantenendo fede alle sue promesse elettorali, ha inaugurato un governo con una coalizione "politico-militare", ossia ha distribuito alcuni incarichi ministeriali tra quattro partiti, che in ogni caso non erano espressivi di una maggioranza in Congresso, e ha affidato altri importanti dicasteri ad alcuni riservisti dell'esercito di sua fiducia⁵³.

Il tentativo di governare ignorando gli altri partiti politici è pressoché inedito nella storia democratica del paese: se si esclude il caso di Fernando Collor de Mello, primo presidente eletto con voto popolare e primo a cadere a causa di un processo *impeachment*⁵⁴, tutti gli esecutivi brasiliani hanno avuto una composizione multipartitica, in cui erano ridotte al minimo le investiture di tecnici e di militari. Le prassi di redistribuzione degli incarichi e delle risorse sono state considerate «*padrões institucionalizados*» fin dalla Quarta Repubblica del 1946, ossia hanno formato ciò che potremo identificare come le "convenzioni costituzionali" su cui si è sostenuto il

⁵⁰ La legge elettorale brasiliana vieta la presentazione di candidature attraverso liste che non siano partiti registrati presso il Tribunal Superior Eleitoral. L'affiliazione del candidato risulta fondamentale, nel caso in cui quest'ultimo venga eletto, anche per la regolazione dei "doveri di fedeltà", ossia l'obbligo di restare nel gruppo parlamentare per tutta la legislatura. Cfr. C. Cléve, *Fidelidade Partidária. Impeachment e Justiça eleitoral*, Curitiba, 2000.

⁵¹ Cfr. F. Santos, L. Martins Barbosa, *Bolsonaro e o Congresso: a caminho da estabilidade?* in L. Avritzer, F. Kerche, M. Marouna (eds.), *Governo Bolsonaro. Retrocesso democrático e degradação política*, Belo Horizonte, 2021, 83-93.

⁵² Per una analisi di questi dati si veda L.M. Barbosa, *O Congresso entre a fracionalização e a polarização*, in *Núcleo de Estudos sobre o Congresso*, Rio de Janeiro, 2018, disponibile alla pagina: http://necon.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/11/Analise_Eleicoes2018_NECON_versao3.pdf

⁵³ Tra questi il Ministero delle Infrastrutture, delle Miniere e dell'Energia, il Gabinetto della Sicurezza Istituzionale, la Casa Civile e la Segreteria di Governo. Si consideri inoltre che il Congresso del 2019-2023 è quello che conta più militari: sono 73, la metà dei quali eletti tra le file del PSL.

⁵⁴ Formalmente Collor si è dimesso durante il procedimento in Senato nel tentativo di evitare la condanna che, ciononostante, è stata pronunciata ed ha stabilito l'interdizione per otto anni dai pubblici uffici, prevista come pena accessoria ai sensi dell'art. 52 Cost.

presidenzialismo brasiliano⁵⁵. L'esecutivo di Bolsonaro ha interrotto questa continuità, ma non senza importanti ripercussioni sul piano della governabilità.

L'evento che ha marcato un effettivo cambio di rotta è stato l'arrivo della pandemia in Brasile, sebbene abbia avuto un ruolo di rilievo anche l'avanzamento delle indagini nei confronti di membri della famiglia di Bolsonaro nell'ambito dell'inchiesta *Fake News*, legata alla diffusione di informazioni falsate sugli avversari durante la campagna elettorale. A fronte della crescita dei contagi e delle vittime da Covid-19, su cui è pesato notevolmente l'atteggiamento negazionista di Bolsonaro, il Congresso è divenuto un perno fondamentale dell'indirizzo politico nella lotta alla pandemia. Tale passaggio può infatti essere notato in una serie di interventi normativi approvati nonostante l'orientamento contrario del Presidente, sia nel campo dell'istruzione sia nella distribuzione di sussidi destinati a contrastare la povertà⁵⁶. La sopravvivenza di Bolsonaro in questo secondo periodo del mandato è stata sostanzialmente legata alla graduale apertura verso le richieste dei partiti, la maggior parte dei quali è collocata al centro della sfera politica e senza una chiara connotazione ideologica⁵⁷, il c.d. “*Centrão*” (“grande centro”).

A ciò si aggiunga che i principali motivi di preoccupazione per Bolsonaro sono derivati dall'opposizione delle più importanti entità federate (gli Stati di São Paulo e Rio de Janeiro, in particolare) alle “riaperture” promosse dal suo governo e dall'intervento del Supremo Tribunal Federal (STF) in questa contesa. Con una decisione plenaria la Corte ha infatti dichiarato legittime le misure di isolamento adottate diffusamente da sindaci e governatori, lasciando esplicita, inoltre, la responsabilità dei funzionari pubblici per l'eventuale adozione di condotte contrarie alle raccomandazioni mediche⁵⁸.

Ulteriori interventi di rilievo dei giudici dell'STF sono stati quelli che hanno portato all'interdizione della campagna televisiva volta a promuovere il ritorno alle attività lavorative durante la pandemia (“*O Brasil não pode parar*”) e alla sospensione della nomina presidenziale del vertice della Polizia Federale, a seguito di una denuncia dell'ex Ministro della Giustizia Sergio

⁵⁵ Cfr. F. Santos, L. Martins Barbosa, *op.cit.*, 85. Sul concetto di «convenzione costituzionale» come strumento di regolazione non scritta dei «rapporti tra gli organi supremi di indirizzo politico» e sulla sua diversità rispetto a quello di “consuetudine costituzionale”, v. A. Reposo, *Convenzioni costituzionali*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Roma, 2011, 57: «le convenzioni, essendo regole inespresse attraverso le quali gli operatori politici di grado supremo misurano dinnanzi all'opinione pubblica la consistenza del potere concretamente detenuto, possono rappresentare in molti casi il nucleo embrionale di altrettante consuetudini».

⁵⁶ Cfr. F. Santos, L. Martins Barbosa, *op.cit.*, 91. Il primo profilo attiene alla rinnovazione del Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Funeb), il secondo all'istituzione dell'Auxilio Emergencial, sussidio sociale che è stato mantenuto anche dopo la fine della pandemia ed è attualmente in vigore.

⁵⁷ *Ivi*, 85.

⁵⁸ Supremo Tribunal Federal, *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341*, sentenza del 13 novembre 2020, disponibile su <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>.

Moro riguardo un tentativo di interferenza nell'indagine *Fake news* da parte del capo di Stato⁵⁹.

Nel complesso può dunque dirsi che ruolo dell'STF è stato fondamentale nella conservazione delle prerogative di indipendenza di alcuni organi dell'apparato amministrativo che Bolsonaro ha tentato di "catturare" nominando persone di fiducia⁶⁰. Nonostante le pressioni degli ex militari posti a capo del Gabinetto di Sicurezza Istituzionale, i giudici costituzionali, dopo un'apparente remissività iniziale, hanno manifestato forti prese di posizione a favore dell'avanzamento delle indagini contro la famiglia presidenziale. L'episodio più significativo, in tal senso, è stata la nomina di Nunes al STF: una "soluzione di compromesso", dato che Bolsonaro ha dovuto seguire le indicazioni dei partiti del *Centrão* su cui, a loro volta, è pesato il "lobbying interno" di giudici più anziani della Corte⁶¹.

Tali considerazioni portano l'attenzione su alcuni profili strutturali del sistema di giustizia costituzionale che sono stati decisivi nel permettere al STF di esercitare un ruolo proattivo nel contenimento degli unilateralismi di Bolsonaro. Il primo attiene al controllo astratto di legittimità che in Brasile è azionabile su ricorso diretto di alcuni organi dello Stato e soggetti di diritto privato⁶². Per apprezzare la funzione "contromaggioritaria" del STF, si tenga conto che la maggior parte delle sentenze emesse contro le politiche di Bolsonaro sono scaturite da *Ações Diretas de Inconstitucionalidade* avanzate dai partiti politici dell'opposizione e dagli organismi sindacali registrati. Il secondo aspetto concerne, invece, l'autonomia dei singoli giudici di scegliere i casi da analizzare tra quelli di cui sono "relatori", potendo, inoltre, nei casi di «estrema urgenza» in cui vi sia il rischio di una «grave lesione» di diritti fondamentali, emettere delle decisioni monocratiche "cautelari" (*decisão liminar*), in attesa di un giudizio collegiale⁶³. L'elevato numero di cause pendenti, però, rende molto probabile che le decisioni preliminari rimangano in vigore per lunghi periodi e ciò

⁵⁹ Il primo intervento fa riferimento alla decisione del giudice Barroso in risposta al ricorso del partito Rede (*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*, - ADPF 668 e 669) nel 7 maggio 2020, disponibile alla pagina <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884084>. L'altra è una decisione del giudice Alexandre de Moraes (*Mandado de Segurança* - MS 37.097) pronunciata nel 13 maggio 2020, disponibile alla pagina: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899275>.

⁶⁰ M. Marona, L. Magalhães, *Guerra o paz? O Supremo Tribunal Federal nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro*, in L. Avritzer, F. Kerche, M. Marouna (eds.), *op. cit.*, 121-133.

⁶¹ Ivi, 130

⁶² Come l'Ordine degli avvocati, i partiti politici e i sindacati, ai sensi dell'art. 2 della legge 9.868 del 1999 che disciplina i soggetti legittimati a proporre l'*Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI). Altri organi abilitati sono: il Presidente della Repubblica, i governatori, il Procuratore Generale della Repubblica, le *Mesas* delle due assemblee legislative nazionali e dei parlamenti statali. Sul punto A. Vidaschi, *La giustizia costituzionale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari, 2014, 1126, rileva che, anche in America Latina, «la diffusione del ricorso diretto si è accompagnata all'ampliamento delle possibilità di azione che è aumentata in senso proporzionale all'allungamento dei cataloghi dei diritti».

⁶³ L'attribuzione della competenza a adottare decisioni monocratiche in via cautelare è prevista all'art. 5, dalla Legge 9.882 del 1999 per una specifica tipologia di ricorso, l'*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*, ma è stato esteso nella pratica a tutti i casi di controllo astratto di legittimità.

conferisce un carattere ancor più incisivo all'«*ativismo judicial*» dell'alta Corte⁶⁴. A tal proposito le diverse posizioni manifestate dai singoli giudici verso le politiche del Presidente, che rappresentano un elemento indefettibile della “geografia politica” delle corti nei sistemi di governo presidenziale, dimostra la centralità non tanto dell'STF nel suo complesso, quanto di alcuni dei suoi *Ministros*, per la capacità di articolare il consenso attorno alle proprie posizioni⁶⁵.

La combinazione dei due profili appena menzionati, infine, conferisce all'STF il vantaggio del “*timing*”, ossia la capacità di azionare il controllo di legittimità nei momenti in cui lo ritiene “congiunturalmente” necessario e di intervenire sull'indirizzo politico in forma spesso risolutiva⁶⁶.

6. La coalizione tra regole e regolarità costituzionali

Il Brasile non è un caso isolato di forma di governo presidenziale sviluppatasi in un contesto politico di multipartitismo estremo, ma è certamente uno dei più significativi sotto la prospettiva della formalizzazione di regole specificamente destinate alla gestione della coalizione da parte del capo di Stato.

La coalizione costituisce un fatto sempre più frequente nei paesi in cui il presidente della repubblica è votato dal corpo elettorale, ma ciò che assume ancor più rilevanza è che nel maggior numero dei casi il governo risulta “minoritario” in congresso⁶⁷. La regione latinoamericana si inserisce in tali tendenze, le quali hanno dato luogo ad innovazioni normative, anche sul piano costituzionale, volte a segnare una discontinuità con decenni di esecutivi monocolore⁶⁸. Diversamente da ciò che si può registrare a proposito di altri paesi, la coalizione di governo è una costante della democrazia brasiliana fin dal 1946 e si è riprodotta, al di là della parentesi della dittatura militare (1964-1986), fino all'epoca attuale mediante l'uso delle conosciute forme del “*patronage*”, ossia della distribuzione di incarichi

⁶⁴ Per un commento critico della prassi delle decisioni cautelari monocratiche, cfr. A. Rufino do Vale, *A inconstitucionalidade das decisões cautelares monocráticas no controle abstrato de constitucionalidade*, in *Decisões controversas do STF*, Rio de Janeiro, 2020, 3-18.

⁶⁵ Nel caso di specie i ministri con più anzianità di servizio, come Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Celso de Mello.

⁶⁶ Il sistema di giustizia costituzionale del Brasile combina controllo diffuso e accentrato, ma non esiste una divisione delle competenze tra il Supremo Tribunal Federal e le corti dei territori né una chiara distinzione tra le finalità e le modalità di avanzamento dei singoli ricorsi nell'accesso diretto alla corte di vertice. Cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 602.

⁶⁷ «More than half of all directly elected presidents can now be classified as “minority presidents”», v. P. Chaisty, N. Cheeseman, T.J. Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, OUP, 2018, 2.

⁶⁸ Il Messico ha adottato una specifica riforma costituzionale per permettere i governi di coalizione, la quale ha pure stabilito un “contenuto minimo” di cui devono essere muniti gli accordi: il programma di governo, le nomine e le cause di rottura (artt. 74, 76 e 89 Cost.). 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.

ministeriali ed amministrativi in cambio del sostegno politico⁶⁹, e dalla negoziazione degli emendamenti alla legge di bilancio con i parlamentari degli Stati membri. Da tali meccanismi di fluidificazione delle relazioni tra esecutivo e legislativo discendono due ulteriori considerazioni fondamentali, su cui vale la pena soffermarsi.

Una prima osservazione riguarda l'uso strategico, nell'ottica della governabilità, dei poteri di nomina e di distribuzione delle risorse, la cui centralità assume un valore ancor più rilevante se si considera, *a contrario*, che i presidenti ostili a “negoziare” con gli alleati sono stati costretti a lasciare l'incarico o hanno ceduto, come si vedrà nel caso di Bolsonaro, alle richieste dei partiti. A tal proposito è stato sollevato il tema della «parlamentarizzazione dei presidenzialismi»⁷⁰ con riferimento all'uso della messa in stato di accusa al di fuori delle ipotesi di crimine di responsabilità presidenziale stabilite dalla Costituzione⁷¹. In questo senso, la rigidità formale dello schema di separazione dei poteri verrebbe superata con un'interpretazione estensiva delle *impeachable offences*, funzionale alla rimozione del presidente e alla formazione di nuova compagine di governo attorno al vice, come è avvenuto quando il vicario di Dilma Rousseff, Micheal Temer, ha articolato l'isolamento del PT e la sostituzione dei suoi ministri con nomi provenienti da altri partiti⁷². L'autonomia del corpo politico si afferma così a discapito della supremazia del diritto costituzionale e, come è stato osservato, delle garanzie processuali dell'imputato, che secondo diversi esponenti della dottrina autoctona trovano riconoscimento nel modello di *impeachment* del Brasile⁷³.

⁶⁹ Cfr. S. Mainwaring, *Multipartitism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring, M.S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, 1997, 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». Si veda anche G. Passarelli, *Brasile. Il presidenzialismo di coalizione*, cit., 355, per uno storico delle alterazioni nella composizione di governo durante le singole presidenze.

⁷⁰ D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Mexico, 2008; G. Enríquez Fuentes, *Parlamentarización*, in L. Pegoraro (ed.), *Glosario de Derecho público comparado*, México, 2012; R. Tarchi, *op.cit.*; D. Serra, *La parlamentarizzazione del sistema presidenziale in Perù. Uno strumento di riequilibrio dei poteri*, in *Nomos*, 1, 2015, 1-25.

⁷¹ Cfr. A. Pérez-Linán, *Juicio político al Presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, 2009, 21.

⁷² Per una lettura simile sul caso brasiliano, si veda F. Spagnulo, *Impeachment presidenziale in America Latina: una forma di responsabilizzazione dell'Esecutivo o un golpe istituzionalizzato?* in *DPCEonline*, 3, 2019, 2087, per il quale «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».

⁷³ Su tutti, cfr. J. Tavares, G. Prado, *O direito penal e o processo penal no Estado de Direito: análise de casos*, Florianópolis, 2016. Con riferimento a questo profilo, risulta invece contrapposta l'autonomia lasciata al Congresso degli Stati Uniti, sebbene entro «quel *minimal set of procedural standards* che la Costituzione prevede nella conduzione dell'impeachment», v. M. Oliviero, *impeachment. Dalle origini inglesi l'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, 2001, 141-142. L'A. sottolinea tuttavia le ampie resistenze ad un *judicial review*, il quale potrebbe annullare le funzioni di argine agli abusi

Una seconda osservazione attiene al criterio territoriale degli accordi politici, che porta alla formazione di *bancadas* trasversali ai partiti ma ben definite del punto di vista geografico, con cui i parlamentari di determinati Stati membri cercano di destinare una quota delle risorse del bilancio ai propri territori. Come poteva osservare già Sergio Abranches, questa pratica costituisce uno stimolo per la formazione delle coalizioni⁷⁴, nella misura in cui le *bancadas* degli Stati membri completano, senza sovrapporsi, la natura multipartitica del presidenzialismo⁷⁵.

L'analisi di tali profili divide gli osservatori dell'esperienza di governo brasiliana, soprattutto perché i rischi di derive autoritarie, spesso evocati in relazione alla frammentazione del contesto politico, si contrappongono ad una sostanziale stabilità degli assetti costituzionali. Mentre la dottrina interna al paese, e in alcuni casi anche straniera, ha sempre sostenuto la conciliabilità della forma di governo presidenziale con la formula proporzionale per l'elezione del Congresso⁷⁶, le posizioni maggioritarie ritengono l'accoppiamento poco funzionale, se non pericoloso⁷⁷.

D'altra parte in Brasile la presenza di una rappresentanza politica plurale non è il risultato dei soli rapporti di forza esistenti nel contesto, ma anche dalla normativa e della giurisprudenza costituzionale seguiti al riconoscimento del «pluralismo politico» come uno dei «*fundamentos*» della Repubblica ai sensi dell'art. 1, V, Cost. La garanzia di spazi televisivi gratuiti e della *par condicio* elettorale, le ampie sovvenzioni pubbliche alle campagne elettorali dei partiti (ridotte solo a seguito dell'inchiesta *Lava-Jato*) costituiscono le principali politiche pubbliche che hanno garantito un'attuazione "in senso sostanziale" della previsione costituzionale, al di là della formale ammissione di tutti i partiti alla competizione elettorale⁷⁸. Si osservi, infatti, che il Supremo Tribunal Federal, nel dichiarare l'incostituzionalità di un precedente tentativo di introdurre la clausola di sbarramento al cinque per cento, ha rimarcato una interpretazione restrittiva dell'autonomia del Congresso sulla materia elettorale, ritenendo necessaria la conservazione del pluripartitismo per salvaguardare la democrazia brasiliana⁷⁹. A conferma della propensione "affermativa" della giurisprudenza sul principio pluralista, le pronunce successive della Corte non solo hanno mantenuto questa impostazione, ma hanno introdotto

dell'esecutivo nel caso in cui venga operato da una Corte Suprema di orientamento favorevole alla presidenza (143).

⁷⁴ S. Abranches, *Presidencialismo de coalizão*, cit., 27-8.

⁷⁵ Sul punto si veda anche il classico studio di A. Figueiredo, F. Limongi, *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão* in *Lua Nuova*, 44, 1998, 94 e ss, che infatti sottolineano come gli emendamenti non concordati con la direzione dei partiti non vengono normalmente approvati.

⁷⁶ Cfr. A. Figueiredo, F. Limongi, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999. Per la dottrina statunitense, cfr. J.A. Cheibub, Z. Elkins, T. Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective* in *Texas Law Review*, 89, 2011, 1707-1739.

⁷⁷ Tra i molteplici contributi sul caso brasiliano, cfr. S. Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, CA, 1999.

⁷⁸ Su questa posizione, v. L. Pegoraro, *La Costituzione brasiliana del 1988 nella chiave di lettura dell'art. 1*, Bologna, 2015, 84-88.

⁷⁹ *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) 1.351/DF e ADI 1.354/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, decisione 7 dicembre 2006 in *Informativo STF* n. 451, Seção I, p. 1.

esplicite limitazioni all'organizzazione interna del Congresso, riconoscendo una riserva di seggi alle minoranze negli organi parlamentari e dando centralità alla figura dei capigruppo delle *bancadas partidárias* per l'indicazione dei nomi⁸⁰.

7. Conclusioni

L'esperienza di governo brasiliana sembra essere recentemente sopravvissuta al tentativo di Bolsonaro di instaurare una "presidenza imperiale" con l'aiuto di militari e tecnici dell'economia, chiamati a svolgere una funzione di "cuscinetto" tra i proclami autoritari del Presidente e le resistenze del potere legislativo. Il sostanziale fallimento di queste manovre si deve, come si è visto (*supra*, 5), al concorso di diversi fattori tra cui, in particolare, le garanzie di indipendenza e l'attivismo della magistratura, che hanno interagito con i contrappesi azionati dal Congresso e dai governatori degli Stati membri. La pandemia è stata il principale banco di prova per l'agenda politica di Bolsonaro, da cui il Capo di Stato è uscito sostanzialmente isolato e privo di margini per incidere effettivamente sull'indirizzo politico del paese. Di conseguenza, in quest'ultimo frangente, il "presidenzialismo di coalizione" del Brasile si sarebbe trasformato in un «presidenzialismo disfunzionale»⁸¹.

Tuttavia, diversamente da quanto osservato in altri paesi dell'America Latina in cui l'ondata "populista" seguita agli scandali di corruzione politica ha travolto l'equilibrio dei poteri, provocando la sospensione di organi costituzionali e di autogoverno della magistratura⁸², l'assetto della Costituzione del 1988 si è mantenuto pressoché intatto, così come il sistema partitico che si era sviluppato dai primi anni del ritorno alla democrazia.

Tali osservazioni richiamano le considerazioni fatte in apertura (par. 1 e 2) sulla sfida metodologica imposta al comparatista dall'esperienza di governo brasiliana, la cui comprensione impone di "misurare" la ricostruzione dei profili normativi con il contesto istituzionale definito dalle regole e dalle regolarità della politica⁸³. Sul punto, si ritiene essenziale ricordare gli insegnamenti di Giorgio Lombardi a proposito della stabilità degli assetti delle forme di governo. Se ciò che costituisce la «formula politica istituzionalizzata» di un'esperienza di governo non può sopravvivere, ossia

⁸⁰ Si veda la sentenza sull'*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF), n. 374 del 2016 con cui l'STF ha dichiarato incostituzionale la procedura dettata dall'allora Presidente della Camera dei Deputati per l'elezione dei componenti della Commissione Speciale incaricata di esaminare la denuncia di impeachment contro la ex Presidente Rousseff. Viene specificato, in particolare, che il rito prescelto avrebbe violato il requisito della proporzionalità della composizione dell'organo, dal momento che la votazione dell'assemblea legislativa è avvenuta su una lista "avulsa" di nomi, senza chiedere indicazioni ai leader dei gruppi parlamentari.

⁸¹ Si veda, S. Abranches, *Presidenzialismo sob Bolsonaro é disfuncional*, in *Folha de S.Paulo*, 30/6/2019, <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidenzialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>

⁸² Si veda, ad esempio, D. Garcia Belaunde, *Vientos de fronda en el Perú actual. Corrupción y desorden institucional (2016-2020)* in L. Mezzetti, J. A. Amaya (eds.), *Democracia, presidenzialismo y populismo en Latinoamérica*, cit., 155-186.

⁸³ M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit..

non può acquisire una «portata giuridica di stabilità», senza un insieme di regole che permettano la conservazione del suo “nucleo essenziale”⁸⁴, può dirsi che nel caso brasiliano il multipartitismo esprima l’*“ubi consistam”* del modello presidenziale. Oltre alla previsione di cui all’art.1, V, della Cost. la presenza nella sfera pubblica di una pluralità di forze politiche è stata difesa, come si è visto, dalla giurisprudenza costituzionale e dalle leggi sull’accesso agli organi di informazione e al finanziamento pubblico dei partiti, che la innalzano ad elemento “necessario” dell’idea di *Estado Democrático de Direito*⁸⁵.

A differenza di altri contesti pluripartitici, inoltre, in Brasile l’evoluzione dei rapporti istituzionali ha consolidato, insieme al principio pluralista, l’elemento della coalizione governativa⁸⁶, il quale, non solo è servito ad evitare le c.d. presidenze di minoranza, ma costringe i presidenti alla negoziazione a fronte della minaccia di un *impeachment* azionato sulla base di motivazioni meramente politiche⁸⁷. Sul punto, si può ipotizzare che i precedenti di Collor de Mello e Dilma Rousseff siano serviti a “dissuadere” Jair Bolsonaro dal portare all’*escalation* il rapporto conflittuale con il Congresso.

Alla luce di queste considerazioni, si può affermare che il sistema politico del Brasile non solo ha precluso un’evoluzione della forma di governo verso un presidenzialismo di “tipo maggioritario”⁸⁸ – modello sempre più recessivo in America Latina – ma svolge un ruolo importante nel prevenire le degenerazioni autoritarie la cui incidenza è maggiore quando il capo del governo eletto direttamente dal popolo non aderisce alle convenzioni costituzionali, ossia, nel caso in esame, rimpiazza il rispetto del pluralismo con il rapporto diretto con gli elettori⁸⁹.

⁸⁴ Cfr. G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, cit., 1986, 73-4.

⁸⁵ Sulla capacità del multipartitismo di “estendersi” oltre la forma di governo condizionando i modelli di comportamento della pubblica amministrazione e della sfera civile, si veda anche P. Schier, *Presidenzialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil* in *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 20, 2016, 253-299, spec. 254.

⁸⁶ Sul punto, cfr. M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e “ciclo progressista” in America Latina*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2018, 115: «il “ciclo progressista” brasiliano ha vissuto un percorso politico-istituzionale del tutto differente dagli altri Paesi del subcontinente. La sua “formula politica” e il suo innesto dei formanti giuridici conoscono una configurazione costituzionale molto complessa e confusa [...]. In proposito, si è parlato di «presidenzialismo di coalizione senza accordi di coalizione», alimentato dai “formanti dissociati”».

⁸⁷ A proposito della «funzione meramente politica» dell’*impeachment* in Brasile, v. P.L. Petrillo, *La “guerra” tra organi costituzionali in Brasile e l’impeachment del Presidente dell’Unione* in *Osservatorio Costituzionale*, 1, 2016, 8

⁸⁸ Sul punto, si richiamano le riflessioni di M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit. 154-162, con riferimento alla distinzione delle forme di governo in sottotipi a «funzionamento maggioritario» e «non maggioritario», integrando la metodologia della comparazione dei profili di diritto costituzionale con l’analisi dei sistemi partitico e elettorale.

⁸⁹ Per una introduzione a ciò che è stato identificato come l’approccio “populista” al pluralismo politico e sociale, cfr. N. Urbinati, *A Revolt against Intermediary Bodies*, in *Constellations. International Journal of Critical and Democratic Theory*, v. 22, 4, 2015, 477-486. Sul ricorso agli strumenti di democrazia diretta (assenti in Brasile) per superare il controllo del congresso o della giurisprudenza costituzionale, cfr. P. Blokker, *Populist*

Il termine “presidenzialismo di coalizione” non indica perciò un modo di “governare” o di “fare politica”, ma un modello regolativo specifico nell’ambito del quale si sommano norme giuridiche e convenzioni costituzionali, che sono state decisive, dopo la transizione democratica, nel bilanciare le esigenze di un’ampia rappresentatività del Congresso con l’investitura diretta e maggioritaria dell’esecutivo monocratico.

Non sembra gettare delle ombre sulla continuità del modello l’introduzione della clausola di sbarramento: come si è avuto modo di evidenziare, infatti, il problema del sistema politico non si presenta solo sul profilo “quantitativo”, ma anche su quello della “qualità” dei partiti, sia in termini di disciplina sia in termini di adesione allo Stato di diritto⁹⁰.

A tal proposito almeno due osservazioni risultano appropriate al fine di non considerare totalmente superato il rischio di nuove tensioni innescate dalla corrente “bolsonarista”. La prima riguarda il dato elettorale delle scorse elezioni, il quale consegna un paese diviso a metà, in cui Lula ha prevalso “di misura”, con l’1,8% in più, al secondo turno delle votazioni per la Presidenza della Repubblica. Dall’altra parte, in Congresso, il Partido Liberal di Bolsonaro ha addirittura guadagnato forza, passando dai 52 deputati e 4 senatori della legislatura precedente ai 98 e 14 di quella attuale. La seconda considerazione attiene al lungo silenzio post-elettorale dell’ex Presidente, che non ha ufficialmente riconosciuto la sconfitta e non ha richiamato i suoi sostenitori che nei giorni successivi, nel tentativo di imitare la “sollevazione” dei “trumpiani” a Capitol Hill, si sono riuniti davanti alle caserme per chiedere ai militari di impedire la transizione di governo ed hanno successivamente invaso la sede del Congresso e dell’SUF. L’autoesilio di Bolsonaro in Florida, negli Stati Uniti, pochi giorni prima della cerimonia in cui avrebbe dovuto passare la fascia presidenziale al suo successore apre uno scenario di incertezze rispetto al modo in cui i congressisti del Partido Liberal condurranno l’opposizione al governo Lula.

Mentre ricominciano ad avanzare le inchieste della magistratura tenute a freno dalle nomine “*ad personam*” dell’ex Presidente della Repubblica, resta l’incognita sulla capacità che avrà il partito di Bolsonaro di dissociarsi dalle sorti, giudiziarie e politiche, del proprio leader e di riformare la sua linea ideologica allontanandosi dal “bolsonarismo”. Si tratta, tuttavia, di uno scenario contro il quale giocano diversi fattori, primo tra tutti l’importanza del “capo carismatico” in un sistema in cui chi vince le elezioni presidenziali governa il paese.

constitutionalism, in C. De La Torre (Ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge, 2018, 120.

⁹⁰ In merito a questo punto, al momento in cui si scrive, il Partido Liberal ha presentato un ricorso al Supremo Tribunal Federal contestando il risultato delle ultime elezioni presidenziali, vinte da Ignacio Lula da Silva, per presunti malfunzionamenti delle urne elettroniche. Cfr. *PL ignora Moraes e insiste em contestar resultados apenas do 2º turno*, in *Folha de São Paulo*, 23/11/22 (<https://bit.ly/3GKX1rg>). Bolsonaro, da parte sua non ha ancora ammesso pubblicamente la sconfitta e non ha “richiamato” i manifestanti riuniti davanti alle caserme militari per chiedere l’intervento dell’esercito contro l’insediamento del governo Lula.

Il processo di «corrosione della democrazia»⁹¹ brasiliana, nella fase attuale, dipende dall'evoluzione del rapporto tra le due componenti del potere esecutivo: quella scelta di diritto dagli elettori (il Presidente della Repubblica) e quella che si forma in via di fatto con l'accordo tra le forze politiche (la coalizione di governo). Solo con una completa emarginazione dei corpi intermedi dalle funzioni di governo, la quale, come si è visto, costituirebbe un'anomalia alla luce della storia costituzionale del Brasile, potrebbe dirsi realizzata la piena regressione del Paese ad un sistema di "democrazia delegata"⁹².

Jacopo Paffarini
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Perugia
jacopo.paffarini1@unipg.it

⁹¹ Sulle cui caratteristiche, anche con riferimento ai paesi latinoamericani, si rinvia a L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed europeo*, num. spec. 2019, 421-446.

⁹² Cfr. G. O'Donnel, *Delegative democracy*, in *Journal of Democracy*, 1994, 5, 55-69, il quale a proposito dei paesi latinoamericani rileva un collegamento tra i regimi autoritari del passato e le disuguaglianze socio-economiche attuali, che favorisce l'affermazione di una cultura politica della "delega" piuttosto che della "rappresentanza".

