

II modello federale brasiliano (storia, disciplina e sistema delle risorse finanziarie)

Marcelo Figueiredo

Abstract

Scopo di questo articolo è offrire una illustrazione generale del modello federale brasiliano, delle sue caratteristiche e delle sue peculiarità, affrontando tre punti essenziali: la storia del federalismo brasiliano, la sua regolamentazione attuale e il suo sistema di risorse. Nel complesso, il saggio presenta alcuni dati e informazioni che rendono possibile una migliore comprensione dell'articolata realtà brasiliana.

1. Cenni storici: i precedenti della Repubblica e della Federazione. La caduta dell'Impero

Il federalismo fu introdotto in Brasile con la proclamazione della Repubblica nel 1889, superando il preesistente modello di Stato unitario dell'epoca dell'Impero. Tuttavia, solo con la promulgazione della Costituzione del 1891 il Brasile ha adottato un vero modello di Stato federale, con tendenza per il federalismo dualistico.

Prima della proclamazione della Repubblica, infatti, il Brasile era un Impero¹ con un sistema fortemente centralizzato, che poneva i Muni-

(1) Come è noto il Brasile è stato "scoperto" dai portoghesi nel 1500. Durante i primi decenni del XVI secolo, il Brasile è stato utilizzato dal Regno portoghese come base di rifornimento per le navi che proseguivano per le Indie. I portoghesi, mossi dalla necessità di garantirsi il possesso del territorio ed eliminare la concorrenza francese, che metteva in discussione il loro dominio sulle terre non occupate, cominciarono a sfruttare la Regione e a esplorare il litorale alla ricerca di ricchezze. Così organizzarono e inviarono le prime spedizioni verso la colonia. Tra il 1503 e il 1505, il monopolio dello sfruttamento del *pau-brasil* [verzino o legno rosso], concesso dalla Corona, si concentrò nelle mani di alcuni portoghesi. Dopo costanti incursioni nella costa brasiliana dei corsari francesi, che venivano soprattutto per contrabbandare il *pau-brasil*, il Portogallo decise di fondare sulla costa il primo insediamento coloniale, che corrisponde oggi allo Stato di San Paolo. Nel 1534, seguendo il principio di trasferire a terzi le spese per la

cipi alle dipendenze dei governi provinciali e le Province alle dipendenze del governo centrale.

Nel periodo imperiale, la tradizione coloniale subordinava la Chiesa allo Stato: il cattolicesimo costituiva la religione ufficiale, ma era autorizzato anche il culto privato di altre religioni. Si seguiva un sistema di elezioni indirette basato sul c.d. voto qualificato (o “censuario”), escludendo la maggior parte della popolazione dal processo elettorale.

Emilia Viotti da Costa² ben ci illustra l’ambiente dell’epoca, spiegando

colonizzazione del Brasile, la Corona istituì il sistema delle capitanerie ereditarie, con il quale le terre che appartenevano al Portogallo in base al Trattato di Tordesilhas furono suddivise in lotti e consegnate ai capitani donatari. Questi ultimi formavano un gruppo eterogeneo, composto da gente della piccola nobiltà, burocrati e commercianti legati alla Corona, e ricevevano la Capitania grazie alla Carta di Donazione, un documento che concedeva loro il possesso della terra. Dato che non ne avevano la proprietà, ma solo la concessione, non potevano né donare né vendere la Capitania. Tale diritto apparteneva esclusivamente al Re del Portogallo. I diritti e i doveri dei capitani donatari erano contenuti in un documento denominato *Foral*. Per quanto riguarda l’amministrazione, godevano del diritto di fondare villaggi e di donare *sesmarias* (lotti di terra non coltivati), oltre ad esercitare il monopolio della giustizia e del comando militare. Nel settore economico, apparteneva loro il dominio dei mulini ad acqua, delle raffinerie dello zucchero e delle saline; potevano anche, annualmente, schiavizzare e mandare a vendere in Portogallo 24 “pezzi”, ossia, indios imprigionati; spettavano loro la ventina (ventesima parte) del corrispondente dell’esportazione del *pau brasil*, la metà della decima sulla pesca, la *redecima* (un centesimo) delle rendite della Corona, la decima sui metalli preziosi e, inoltre, i diritti di passaggio su fiumi, porti e altre acque. Le Capitanie continuarono ad esistere fino al XVIII secolo; l’ultima a essere estinta fu quella di San Vicente, nel 1759. Durante tutto questo tempo, i diritti dei donatari furono sempre più limitati dai governatori generali, interessati a consolidare la propria autorità. A partire dalla fondazione del villaggio di San Vicente (SP), i nuclei abitativi cominciarono a costellare il territorio brasiliano. Da essi nacquero villaggi e città che si trasformarono in basi dell’amministrazione metropolitana, così come del potere dell’*élite* coloniale. Il modello municipale portoghese implementato nei villaggi e nelle città determinò la creazione di molteplici organi politico-amministrativi. Di essi, il più rilevante fu la Camera Municipale che, teoricamente, rappresentava gli interessi della popolazione locale. Tra le sue funzioni nella sfera politica, sociale ed economica, spiccavano l’amministrazione municipale; la regolamentazione delle fiere e dei mercati; l’esecuzione di opere pubbliche, come strade e ponti; la costruzione di edifici, la conservazione delle strade, la pulizia urbana e l’arborizzazione, oltre alla disciplina dei servizi e del commercio locale (cfr. P. RAMOS BRAICK, M. BECHO MOTA, *História 2, Da Conquista da América ao Século XX*, São Paulo, Ed. Moderna, 2006).

(2) E. VIOTTI DA COSTA, *Da Monarquia à Republica: momentos decisivos*, São Paulo, Editorial Grijalbo, 1977.

che, durante l'Impero, c'era un'accesa disputa per conseguire titoli nobiliari e il monopolio delle posizioni nella Camera, nel Senato, nel Consiglio di Stato e nei Ministeri. Oltre a ciò, l'adozione del principio del vitalizio per il Senato e per il Consiglio di Stato assicurava continuità alle *élites* politiche, che detenevano stabilmente il potere grazie a un sistema clientelare e patronale, costituendo così una vera e propria oligarchia.

Il Brasile non ha avuto una vera unità politica nei primi due secoli della sua esistenza, tranne che in alcuni momenti transitori. Una grande realtà era quella delle Capitanie, altamente decentralizzate, formate da concessioni inalienabili ed ereditarie, i cui proprietari godevano delle tipiche prerogative di signoria che ricordano il feudalesimo. Tra i loro poteri si annoveravano quelli di concedere lotti di terra (*sesmarias*), di schiavizzare indios, di nominare funzionari locali, di giudicare dei gravami e ricorsi alla Capitania, di comminare la pena di morte ai contadini, agli schiavi e agli indios, oltre all'esilio fino a dieci anni per i sudditi di ceto superiore³.

Nel 1822⁴, le *élites* optarono per un regime monarchico, ma, una volta conquistata l'indipendenza dal Portogallo, entrarono in competizione

(3) Si veda il nostro *Federalismo X Centralização. A eterna busca do equilíbrio*, in M.H. CAGGIANO e N. RANIERI (a cura di), *As novas fronteiras do federalismo*, São Paulo, Imprensa Oficial, 2008, pp. 117-135.

(4) Nel 1822, pertanto, si è verificata una rottura controllata, conseguenza delle divergenze interne e della grande povertà e marginalizzazione, frutto di tre secoli di schiavitù e sfruttamento coloniale. Al contrario degli Stati Uniti, dove l'indipendenza ha avuto come motore la repubblica e la lotta per i diritti civili e per la partecipazione popolare, in Brasile il sogno repubblicano era ristretto ad alcune particelle minoritarie della popolazione. Quando si manifestò nelle ribellioni regionali, fu immediatamente represso dalla Corona. Perciò il cammino scelto nel 1822 non era repubblicano, né genuinamente rivoluzionario, ma solo conciliativo. Invece di essere affrontate e risolte, le antiche tensioni sociali furono rinviate e ammorbidite. In nome degli interessi dell'*élite* agraria, la schiavitù permarrà come una piaga nella società brasiliana fino alla sua abolizione nel 1888, con la legge firmata da una bisnipote di Don Joao VI, la Principessa Isabel. Le divergenze regionali riappariranno di tanto in tanto, in modo violento, come nella Confederazione dell'Ecuador, nel 1824, nella *Guerra dos Farrapos*, nel 1835, e nella Rivoluzione Costituzionalista, avvenuta nel 1932 nello Stato di San Paolo. La partecipazione popolare alle decisioni di governo si manterrà come un concetto figurato. Nel 1881, quando la cosiddetta legge Saraiva stabilì, per la prima volta, l'elezione diretta di alcune cariche legislative, solamente l'1,5% della popolazione aveva diritto di voto, che

con l'Imperatore per il controllo della nazione, che ottennero nel 1831, quando obbligarono Don Pedro I ad abdicare. Negli anni che seguirono, i gruppi al potere soffrirono l'opposizione dei gruppi dei liberali radicali che insorgevano in vari punti del paese, denunciando l'eccessiva centralizzazione e reclamando un *regime federale*. Altri proponevano l'abolizione graduale della schiavitù e richiedevano la nazionalizzazione del commercio, giungendo a suggerire l'espropriazione dei latifondi improduttivi.

Concepito nel 1822⁵, il sistema politico non corrispondeva agli interessi delle classi emergenti. Le *élites* urbane non si sentivano rappresentate, e i proprietari terrieri delle più recenti regioni del caffè, che producevano buona parte della ricchezza del paese, si sentivano esclusi dalle strutture politiche dell'Impero.

Il Partito Repubblicano reclutò sostenitori in questi gruppi sociali insoddisfatti, e repubblicani e abolizionisti adottarono una nuova strategia politica. Per la prima volta, la politica usciva dai ristretti ambiti dei conclavi familiari per andare in piazza: i politici parlavano alle popolazioni urbane, poeti e scrittori tornarono a parlare al popolo, riscoprendolo come fonte di ispirazione. Nonostante questi tentativi di mobilitazione popolare, la Repubblica si sarebbe fatta, come si fece l'indipendenza, senza la partecipazione delle masse.

spettava soltanto ai grandi commercianti e ai proprietari rurali. Tra l'enorme massa di esclusi si trovavano le donne, i neri, i mulatti, i poveri, gli analfabeti e gli emarginati in generale (cfr. L. GOMES, 1808, São Paulo, Editora Planeta, 2007, p. 334).

(5) Il 7 settembre 1822 avvenne il cosiddetto *Grito do Ipiranga*, quando ai margini del fiumiciattolo Ipiranga, a San Paolo, il Principe reggente del Brasile, D. Pedro I, invocò: "Indipendenza o morte", riferendosi alla madre patria Portogallo. Altri considerano che il processo d'indipendenza del Brasile sarebbe più associato al trasferimento della corte portoghese in Brasile, nel contesto della guerra peninsulare, a partire dal 1808, con l'invasione di Lisbona da parte delle truppe di Napoleone Bonaparte. È certo che, con l'invasione francese del Portogallo, iniziò il viaggio della famiglia reale e della corte portoghese in Brasile. Diciotto navi da guerra portoghesi e tre inglesi scortarono più di venticinque navi mercantili da Lisbona fino alla costa del Brasile. A bordo le accompagnavano circa quindicimila portoghesi. Il Regno portoghese rimaneva governato da una Giunta di Reggenza, che il generale Junot presto dissolse. Con la presenza della famiglia reale portoghese in Brasile, a partire dal 1808, si è registrata quella che alcuni storici hanno chiamato "inversione metropolitana", ossia, l'apparato di Stato portoghese iniziò ad operare a partire dal Brasile che, in tal modo, smise di essere "colonia" ed assunse effettivamente le funzioni statuali.

Il nuovo regime sarebbe sorto da un colpo militare. Nei circoli repubblicani la strategia cospirativa prevalse sulla strategia rivoluzionaria. L'esercito apparve agli occhi delle nuove *élites* come lo strumento ideale per abbattere la Monarchia e istituire un nuovo regime che le collocasse al potere. Sin dalla guerra del Paraguay, settori dell'esercito erano mal disposti verso il sistema monarchico. Convinti che i politici civili fossero corrotti, ritenevano che fosse compito dei militari porre in essere una missione rigeneratrice, di salvezza nazionale. Nulla di più naturale, quindi, di un'alleanza tra i settori militari e repubblicani, culminata con l'abolizione della Monarchia⁶.

2. La "congiura mineira"

Si dà il nome di *congiura mineira* al movimento insurrezionale abortito nel 1789 a Minas Gerais. Fu un'insurrezione illuminista, di vasta ripercussione politica, promossa da uomini di formazione europea che discutevano le idee di Voltaire e Rousseau e, in particolare, conoscevano le condizioni che avevano portato alla dichiarazione di indipendenza delle Colonie inglesi nel 1776.

Come ci ricordano Ramos Braick e Myriam Becho Mota⁷, la maggior parte dei cospiratori non era povera e non apparteneva alla massa della popolazione. Al contrario, era espressione dell'*élite* coloniale. A questo gruppo partecipavano cercatori d'oro, agricoltori, preti, funzionari pubblici, avvocati, giuristi e militari di alto grado.

I congiurati prevedevano di instaurare il movimento separatista della Capitania di Minas Gerais (oggi Stato di Minas Gerais), nello stesso giorno in cui fosse stata decretata la *derrame*, ovvero il pagamento dei quinti di oro arretrati che il nuovo governatore, Visconte de Barbacena, su ordine della Corona portoghese, doveva riscuotere dal popolo.

I congiurati erano convinti che il pagamento delle imposte avrebbe colpito una grande parte della popolazione, che avrebbe aderito quindi al movimento. Nell'ottobre del 1791, furono celebrati i processi a tali rivoltosi. Trentaquattro persone furono dichiarate colpevoli del

(6) Secondo E. VIOTTI DA COSTA, *Da Monarquia à Republica*, cit.

(7) P. RAMOS BRAICK, M. BECHO MOTA, *História 2*, cit., p. 241.

crimine di lesa maestà; tra essi, cinque erano ecclesiastici e tre erano già morti. Undici furono giudicati colpevoli e condannati alla pena di morte. Uno di essi, “Tiradentes” (Joaquim José da Silva Xavier), a partire dalla proclamazione della Repubblica, nel 1889, fu considerato eroe del Brasile, per aver difeso gli interessi del paese contro la Corona e l’oppressione portoghese che questa rappresentava.

Anche altri episodi sortirono l’effetto di provocare, in seguito, l’indipendenza del Brasile dal Portogallo, e ciascuno di essi, a suo modo, contribuì al futuro cambiamento. Così, per esempio, nel 1817, il commerciante Antonio Gonçalves Cruz, conosciuto come “Cabugá”, era un agente segreto di una cospirazione in corso nello (odierno) Stato di Pernabuco. Viaggiò dal Brasile fino a Filadelfia, allora capitale degli Stati Uniti, portando con sé nel bagaglio 80.000 dollari, l’equivalente di 12 milioni di dollari d’oggi. Aveva tre missioni da compiere: la prima era quella di comprare armi per combattere le truppe di D. Joao VI. La seconda era quella di convincere il governo americano ad appoggiare la creazione di una repubblica indipendente nel nord est brasiliano. La terza era la più ardua, e consisteva nel reclutare alcuni vecchi rivoluzionari francesi esiliati in territorio americano per liberare, con il loro aiuto, Napoleone Bonaparte, prigioniero degli inglesi nell’isola di Sant’Elena, nell’Atlantico del sud, sin dalla sconfitta nella battaglia di Waterloo. In base al piano di “Cabugá”, Napoleone sarebbe stato prelevato dall’isola al calare della notte e trasportato a Recife (capitale dello Stato di Pernabuco in Brasile), dove avrebbe comandato la rivoluzione pernabucana per ritornare, in seguito, a Parigi e riassumere il titolo di Imperatore di Francia.

I piani di Cruz Cabugá non andarono a buon fine. Quando arrivò negli Stati Uniti, con il denaro raccolto tra i signori delle raffinerie di canna da zucchero, dei produttori di cotone e dei commercianti favorevoli alla Repubblica, i rivoluzionari pernabucani erano già assediati dalle truppe leali alla Monarchia portoghese. La resa era inevitabile. Non sapendo nulla di tutto ciò, Cabugá riuscì a reclutare quattro veterani dell’esercito di Napoleone: il conte Pontelécoulant, il colonnello Latapie, il sottufficiale Artong e il soldato Roulet. Tutti arrivarono in Brasile molto tempo dopo la fine della rivoluzione e furono arrestati prima ancora di sbarcare.

Anche se sconfitto, il movimento pernabucano costò caro alla Corona portoghese in Brasile. I rivoluzionari rimasero al potere meno di tre mesi, ma riuscirono a scalfire la fiducia nella costruzione dell'impero americano sognato da D. Joao VI. Contribuirono inoltre ad accelerare il processo di indipendenza del Brasile dal Portogallo. Lo storico Manuel de Oliveira Lima considerò la ribellione del 1817 come il "primo movimento genuinamente repubblicano del Brasile"⁸.

3. *Da Pedro II alla Repubblica*

Il Brasile è divenuto indipendente ancora sotto il segno di una società conservatrice, latifondista e tradizionalista, la cui ricchezza era fondata sul lavoro schiavista, come accadeva nel periodo coloniale. Nel corso del Secondo Regno (1840-1889), il potere nell'Impero schiavista rimase sotto il controllo delle oligarchie agrarie. Nel frattempo, gli inevitabili cambiamenti socio-economici e politici di questo mezzo secolo di vita brasiliana stavano corrodendo le fondamenta che sostenevano il regime monarchico, stabilito su una rigida stratificazione sociale.

Nel decennio del 1880, non solo i ceti popolari ed urbani, ma anche alcuni segmenti delle *élites* urbane e rurali approvavano il progetto abolizionista e repubblicano. La fine della schiavitù, nel 1888, rappresentò la sentenza di morte dell'Impero. Nell'anno seguente, il Brasile divenne una Repubblica, regime più aperto alle trasformazioni moderne, anche se le *élites* agrarie avevano conservato le loro posizioni dominanti e la società brasiliana permane, a tutt'oggi, segnata da una profonda diseguaglianza.

Nel 1847, in Brasile fu introdotto il parlamentarismo. In tale sistema, l'Imperatore manteneva la facoltà di nominare e di revocare i Ministri. Si trattava cioè di un "parlamentarismo al contrario", nel quale il Sovrano regnava e governava. Il Gabinetto doveva meritare la fiducia del monarca e della Camera dei deputati. La scelta del presidente del Consiglio di Stato era di competenza esclusiva dell'Imperatore (D. Pedro II), che poteva revocarlo secondo la propria volontà, utilizzando le prerogative del "Potere moderatore".

(8) Secondo L. GOMES, 1808, cit., p. 285.

Durante il Secondo Regno, il paese vide l'organizzazione di trentasei governi, con una media di un anno e tre mesi per ogni governo. In totale, i conservatori governarono per più di 29 anni, e i liberali per oltre 19 anni. La differenza conferma che i conservatori, con i loro progetti di centralizzazione, erano più vicini al potere imperiale.

Cosicché, il periodo tra il 1850 ed il 1870 è stato considerato dalla storiografia come l'apogeo dell'Impero. Lo Stato consolidato e i dibattiti politici circoscritti al Parlamento ne furono i segni distintivi. È d'uopo segnalare che le coltivazioni di caffè, in libera espansione, favorirono la crescita dell'economia. Il sudore del lavoro degli schiavi garantiva la stabilità tanto richiesta dalle *élites*.

L'Impero brasiliano, soprattutto quello del Secondo Regno, consentì la formazione di un potere centrale forte, evitando che il Brasile seguisse il percorso di frammentazione che ha caratterizzato l'America ispanica. Il legato dell'Impero fu, in tal senso, il mantenimento dell'unità territoriale, la ricerca di un sentimento di nazionalità e, soprattutto, la creazione di un duraturo consenso tra le *élites* circa la necessità di un'effettiva autorità centrale. Ma con la lenta distruzione delle fondamenta dell'Impero, soprattutto con la cancellazione della schiavitù, il conflitto tra centralizzazione e decentralizzazione del potere sarebbe venuto alla ribalta sotto forma di rivendicazioni federaliste.

Nel 1887, il maresciallo Deodoro da Fonseca, uno dei principali *leader* dell'esercito, inviò un documento alla principessa Isabel, figlia di D. Pedro II, comunicando che i militari si rifiutavano, da quel momento in poi, di perseguire gli schiavi. Nello stesso anno, la Chiesa cattolica si pronunciò, per la prima volta, a favore dell'abolizione della schiavitù.

Finalmente, il 13 maggio del 1888, la principessa Isabel, reggente dell'Impero in assenza di suo padre, che era in Europa, firmò la Legge Aurea, liberando gli schiavi in Brasile. Quando gli schiavi furono liberati, la vittoria repubblicana divenne una questione di tempo.

Secondo Braick e Mota⁹, praticamente tutte le mobilitazioni popolari del Brasile, a partire dalla seconda metà del secolo XVIII, avevano

(9) P. RAMOS BRAICK, M. BECHO MOTA, *História* 2, cit.

un progetto di Repubblica. Il 15 novembre del 1889, il maresciallo Deodoro da Fonseca, scelto per condurre il *golpe* militare, sciolse il Gabinetto imperiale e proclamò la Repubblica. Affinché non ci fossero dubbi circa il senso della manifestazione delle truppe, la “proclamazione civile della Repubblica” avvenne nella Camera dei Consiglieri comunali di Rio de Janeiro, per opera dell’abolizionista José do Patrocínio, con l’appoggio dei membri del Partito Repubblicano. I ceti popolari non parteciparono alla sconfitta dell’Imperatore.

Emilia Viotti da Costa¹⁰ afferma che la Repubblica, lungi dal corrispondere alle aspirazioni popolari, non era altro che un mero *golpe* militare. La prova della scarsa ricettività dell’idea repubblicana si trova nell’insignificante numero di persone iscritte al Partito Repubblicano e nella sua ridotta penetrazione in Parlamento. La proclamazione della Repubblica sarebbe stata facilitata dalla mancanza di prestigio di cui godeva la Monarchia, anche in virtù delle critiche che gli stessi monarchici le dirigevano.

4. *La Repubblica e l’idea federale*

Con la proclamazione della Repubblica nel 1889, l’idea federale accese il paese. Il decreto numero 1 del governo provvisorio proclamò quale forma di governo della nazione brasiliana la *República federativa*.

Le Province del Brasile, riunite dal legame della Federazione, costituiscono gli Stati Uniti del Brasile, come dichiarato dal testo del Decreto. Ciascuno di questi Stati, nell’esercizio della sua legittima autonomia, approvò la sua Costituzione definitiva, eleggendo i propri organi deliberanti e i suoi governi locali.

Il principale ispiratore della Costituzione repubblicana del Brasile è stato il giurista Rui Barbosa¹¹, che, in un discorso pronunciato nel 1890, prima perciò della sua proclamazione (1891), così esternò le sue inclinazioni federaliste:

(10) E. VIOTTI DA COSTA, *Da Monarquia à Republica*, cit.

(11) R. BARBOSA (coadiuvato da H. PIRES), *Comentários à Constituição Federativa Brasileira* (1932), vol. I, p. 60 ss.

Io, signori, ero federalista, prima di essere repubblicano. Non mi feci repubblicano, se non quando l'evidenza inconfutabile degli eventi mi convinse che la Monarchia si rapprendeva irriducibilmente nella resistenza alla federazione. Questo *non possumus* dei partiti monarchici è stato il loro errore fatale. La più grave responsabilità, a mio avviso, di quelli che presiedevano all'amministrazione del paese all'estremo stadio dell'Impero giace nell'opposizione ossessiva, inetta, criminale di alcuni, nella debolezza imprevedente ed egoista di altri contro le aspirazioni federaliste della nazione. La federazione avrebbe tardato l'avvento del regime repubblicano per poco tempo, ma avrebbe risparmiato alla Repubblica le difficoltà di organizzazione, con le quali stiamo operando, e continueremo ad operare forse per non poco tempo. La rivoluzione federale è penetrata nei fatti come un torrente violentemente contenuto, i cui argini si potrebbero rompere da un momento all'altro; e, invadendo l'atmosfera politica del paese con l'energia di una reazione senza contrappeso, ha operato come un principio eliminatore delle forze di equilibrio morale, che devono correggere gli eccessi. Già non ci sono altri che federalisti. Già i federalisti antichi si vedono sbancati e superati dal fanatismo dei convertiti. Già molte volte i più intransigenti nel servizio del principio trionfante sono quelli che ieri procrastinavano le pretese più equilibrate della riforma federale. Federazione è divenuta moda, entusiasmo, cecità, parola magica, alla cui semplice invocazione tutto cede, anche se la invocano male, fuori dal proposito e a danno della federazione stessa.

Nella Costituzione del 1891, il regime federale è stato strutturato secondo il modello nord-americano, ma le peculiari circostanze della formazione storica e politica brasiliana hanno avuto un'influenza positiva. Come si sa, negli Stati Uniti, si è partiti da una confederazione che, dopo 10 anni, è stata sostituita da una federazione.

Mentre, negli Stati Uniti, si muoveva dalla periferia verso il centro, in Brasile il movimento era nel senso inverso. Il potere centrale, organizzato e forte durante l'Impero, è quello che rinunciava alle sue prerogative al nascere della repubblica, a beneficio del decentramento politico e amministrativo.

Nel testo costituzionale del 1891, la Federazione pare strutturata con minore ampiezza di quanto appare nel modello nord americano. La repubblica federale, come forma di governo, viene iscritta nel suo articolo numero 1, e dall'unione perpetua e indissolubile delle antiche Province sorgono gli Stati Uniti del Brasile.

A ogni Stato incombe provvedere alle proprie spese, alle necessità del proprio governo e all'amministrazione. L'intervento federale è previsto nel caso di attentato alla forma repubblicana federale. Il testo ha distinto la competenza dell'Unione e quella degli Stati in materia tributaria. In seguito, nel disporre circa le attribuzioni del Congresso Nazionale, sono indicate le materie legislative pertinenti all'Unione. Tutto il diritto sottostante gli è riservato, al contrario di quanto accade negli Stati Uniti. Adottando le proprie Costituzioni, gli Stati avrebbero dovuto rispettare i principi costituzionali dell'Unione e assicurare l'autonomia dei Municipi per tutto ciò che è riferito al loro proprio interesse.

Si può affermare che con l'avvento della Repubblica, nel 1889, si instaura una soluzione federale. Tuttavia, sebbene il forte sentimento a favore del federalismo abbia avuto difensori come Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, la verità è che la Federazione brasiliana è stata in un certo modo imposta in modo artificiale al paese.

Le Province furono trasformate in Stati nel 1889, ma tutto ciò avvenne "per grazia", ossia come un dono del potere centrale. In verità, ciò che esisteva in Brasile era un sentimento di autonomia municipale, una tradizione che già aveva svolto un rilevante ruolo nella storia.

La Costituzione del 1891 praticamente ignora la tradizione municipale e l'autonomia dei Municipi. Quest'ultima risulta in un unico articolo, dove si afferma che gli Stati si organizzano in modo da assicurare l'autonomia dei Municipi in tutto ciò che riguarda il loro peculiare interesse. È molto differente dalla realtà dell'Impero, quando il Brasile, mediante le sue Camere, induceva l'Imperatore a concedere la Costituzione dell'Impero.

Non è il caso di fare un minuzioso studio storico dell'intera evoluzione della Federazione e della Repubblica in Brasile. È sufficiente guardare all'evoluzione delle Costituzioni brasiliane, fino a giungere alla Costituzione del 1988, quella attualmente in vigore, con 62 emendamenti costituzionali, fino al 2009.

5. *Le Costituzioni brasiliane fino al 1988*

Dopo la Costituzione Repubblicana del 1891, il Brasile ha approvato nuovi testi costituzionali nei seguenti anni: *a)* 1934; *b)* 1937; *c)* 1946; *d)* 1967/1969¹²; *e)* 1988.

Convocata l'Assemblea Costituente del 1890, il federalismo si è proposto come questione prioritaria. La Costituzione del 1891 ha istituzionalizzato formalmente la Federazione (anche se in modo artificiale), seguendo il modello dualista, ossia quello della ripartizione delle competenze in due sfere separate (Unione e Stati membri), nelle quali possono esistere diverse condizioni tra le varie Regioni del paese.

Questa nuova organizzazione politica ha attraversato grandi difficoltà, tanto a causa dei problemi amministrativi e finanziari, quanto in funzione della mentalità prevalente nel paese, che era abituato ad aspettarsi tutto dal centro politico (decisionale), dalla Capitale, nonché a causa della reiterata utilizzazione del meccanismo d'intervento federale, culminato con una posizione isolazionista ed indipendente, una dall'altra, delle entità federate, in un movimento antifederativo.

In risposta a tali circostanze, scoppiò nel 1930 una rivoluzione che portò a una nuova fase del costituzionalismo brasiliano. Cosicché, in contropartita alla difesa delle autonomie locali, il Decreto 19.398, dell'11 novembre del 1930, istituì un governo provvisorio, nel corso del quale furono sciolti il Congresso Nazionale, le Assemblee legislative degli Stati e le Camere Municipali.

Nel 1934, l'adozione di una nuova Costituzione rafforzò i poteri federali e rese possibile la nascita di un federalismo di carattere cooperativo, facendo divenire le relazioni tra l'Unione e gli Stati membri più strette e coordinate. In tal modo, la preponderante influenza dell'Unione nella gestione dell'interesse generale compresse sempre più il ruolo degli Stati.

Tale situazione si aggravò con lo Stato Nuovo nel 1937. La Costitu-

(12) Il 31 marzo 1964 avvenne in Brasile un *golpe* militare. In questo periodo di dittatura (durato approssimativamente 20 anni), vennero prodotti diversi Atti istituzionali, veri e propri colpi alla Costituzione precedente, ma specialmente le cosiddette Costituzioni del 1967 e del 1969, frutto di centinaia di emendamenti del regime. A rigore non furono mai Costituzioni democratiche ma mere Costituzioni nominali.

zione del 1937 ha implementato un regime autoritario che sarebbe durato fino alla Costituzione del 1946, quando un grande sforzo di conciliazione riuscì a ristabilire la realtà della forma federale, altrimenti ridotta a mero dato formale.

Ancora una volta, i movimenti militari in America Latina tornarono alla ribalta dello scenario istituzionale (Costituzioni del 1967 ed Emendamento 1 del 1969), centralizzando di nuovo lo Stato brasiliano fino a quando, lentamente, si verificò l'apertura politica con la piena democratizzazione dello Stato nel 1988, anno in cui fu promulgata la Costituzione detta "cittadina".

6. La Costituzione del 1988 e la Federazione

La Costituzione del 1988 rifonda la Federazione brasiliana, amplia le competenze amministrative e legislative degli Stati membri, conferisce loro più risorse tributarie; cerca infine di riequilibrare il federalismo, garantendo più autonomia alle unità federali.

Si può affermare che il federalismo brasiliano, seguendo una tendenza mondiale, è partito da un federalismo dualistico, con ripartizione delle competenze esclusive, per giungere a un federalismo cooperativo, e al tanto auspicato federalismo equilibrato attuale.

La suddivisione delle competenze istituita dalla Costituzione del 1988 è strutturata in un complesso sistema nel quale si combinano competenze esclusive con competenze concorrenti cumulative e non cumulative¹³. Mantiene la forma classica della ripartizione delle competenze, destinando all'Unione e ai Municipi competenze espresse, e agli Stati i poteri restanti e residuali.

Questo sistema, tuttavia, ammette delle eccezioni. Per gli Stati, oltre alle competenze residuali summenzionate, nel paragrafo 1 dell'articolo 25 sono previste competenze espresse dall'articolo 18, paragrafo 4° (istituzione, incorporazione, fusione e smembramento dei Municipi), e nel paragrafo 4° dell'articolo 25 (istituzione delle Regioni metropolitane, di Agglomerati urbani e di MicroRegioni). In relazione alla competenza tributaria, l'Unione detiene la competenza residuale, oltre a

(13) Vedi articoli 22, 23 e 24 della Cf.

quelle enumerate come proprie; per gli Stati, il Distretto Federale e i Municipi, sono enumerate le rispettive competenze proprie.

Le competenze proprie dell'Unione sono elencate nell'articolo 21 – quelle amministrative – e nell'articolo 22 – quelle legislative –. L'articolo 23 enuncia le competenze amministrative comuni all'Unione, agli Stati, al Distretto Federale e ai Municipi, e nell'articolo 24 sono descritte le competenze legislative concorrenti dell'Unione, degli Stati, del Distretto Federale.

Nell'articolo 30 sono enunciate le competenze dei Municipi. Il comma I attribuisce la competenza a legiferare sulle materie d'interesse locale¹⁴.

A ragione, Celina Souza¹⁵ ha notato che i costituenti hanno avuto vari stimoli per disegnare una federazione nella quale il potere esecutivo è stato decentralizzato e che vari centri di potere, ancorché asimmetrici, sono stati legittimati a prendere parte al processo decisorio.

Afferma tale autrice che

Per alcuni aspetti, la Costituzione del 1988 è in contrasto con quelle precedenti, principalmente nei seguenti punti: *a*) nel fornire più risorse agli organi locali; *b*) nell'espansione dei controlli istituzionali e sociali sui tre livelli di go-

(14) Tra le critiche formulate alla Costituzione del 1988, è frequente quella che gli Stati e i Municipi, nonostante il significativo ampliamento delle entrate tributarie, non avessero proporzionalmente aumentato le loro prestazioni. Esistono, tuttavia, sostanziali prove che confutano questa tesi. Di fatto, come conseguenza dell'ampliamento della capacità finanziaria dei governi locali, è aumentata notevolmente la loro partecipazione al totale della spesa pubblica. Gli Stati e i Municipi rispondono oggi per circa l'80% della spesa pubblica e per il 67% del consumo corrente (escludendo le imprese pubbliche statali). Il governo federale, a sua volta, concentra la propria responsabilità fiscale di spesa nella previdenza sociale (80,4% del totale) e nel pagamento degli interessi per il debito interno ed esterno (81% del totale). Anche computando tutte le spese correnti e quelle in conto capitale (includendo gli interessi del debito pubblico e i benefici previdenziali, ma escludendo gli ammortamenti del debito), gli Stati e i Municipi rispondono per quasi metà della spesa totale del settore pubblico (49%), raggiungendo o persino superando la partecipazione dei governi locali dei paesi più sviluppati e con lunga tradizione di decentramento, come gli Stati Uniti e la Germania (rispettivamente 50,5% e 45,7%). V. in questo senso R. DE BRITTO ALVARES AFFONSO, *A Federação em Perspectiva – ensaios selecionados*, São Paulo, Fundap, 1995, p. 66.

(15) C. SOUZA, *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988*, in *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005, pp. 105-121.

verno, grazie all'aumento delle competenze, dei poteri legislativo e giudiziario, e nel riconoscimento dei movimenti sociali e di organismi non governativi come legittimi attori di controllo dei governi e, c), nella universalizzazione di alcuni servizi sociali, in particolare la salute pubblica, prima circoscritta ai lavoratori del mercato formale, avendo presente quale principio direttivo la decentralizzazione e la partecipazione degli utenti.

Nonostante ciò,

la Costituzione del 1988 ha conservato certe caratteristiche delle Costituzioni anteriori, tali quali: *a)* la tendenza alla "costituzionalizzazione" di molte questioni, mantenuta negli emendamenti costituzionali approvati posteriormente; *b)* il rafforzamento dei governi locali, nei confronti degli Stati; *c)* la tendenza all'adozione di regole uniformi per le sfere sub-statali, in particolare per quelle statali, che rende difficile l'adozione di politiche attente alle loro priorità; *d)* l'impossibilità di porre in essere politiche mirate alla diminuzione degli squilibri regionali, nonostante l'esistenza di meccanismi costituzionali che o non furono resi operativi o sono insufficienti per un'effettiva politica di eguaglianza fiscale.

E sulla Costituzione del 1988, osserva ancora la stessa autrice:

Sin dalla promulgazione della Costituzione del 1988, conferire l'etichetta di centralizzato o decentralizzato al federalismo brasiliano pare non far giustizia alla sua complessità. La Federazione è stata segnata da politiche pubbliche federali che si impongono alle istanze locali, ma che sono approvate dal Congresso Nazionale, e da limiti nella capacità di legiferare sulle politiche proprie, quest'ultima punita anche da decisioni del Potere giudiziario. Oltre al fatto che poche competenze costituzionali esclusive sono allocate agli Stati e ai Municipi, come avviene anche in altri paesi in via di sviluppo, quali il Messico e il Sud Africa. D'altra parte, Stati e Municipi detengono una considerevole autonomia amministrativa, responsabilità proprie per l'implementazione delle politiche approvate nella sfera federale, molte delle quali con emendamenti costituzionali, e una parte delle risorse pubbliche poche volte concesse dalle Costituzioni anteriori, in particolar modo per i Municipi, superiori agli altri paesi in via di sviluppo.

7. *La divisione delle competenze nella Costituzione federale del 1988*

La divisione delle competenze istituita dalla Costituzione federale del 1988 è strutturata in un sistema complesso, in cui si combinano competenze *proprie* con competenze *concorrenti cumulative* e *non cumulative*¹⁶. Si mantiene quindi, come già anticipato, la forma classica di distribuzione, destinando all'Unione e ai Municipi competenze *espresse* e agli Stati i poteri *residuali* o *rimanenti*.

La Costituzione del 1988 ha introdotto una certa innovazione nel sistema di divisione della competenza legislativa concorrente, nella misura in cui ha dato la supremazia alle competenze concorrenti limitate o non cumulative. Di fatto, è rilevante l'espansione delle ipotesi nelle quali si stabilisce un taglio verticale nella competenza legislativa dell'Unione, restringendola alla produzione di norme generali e attribuendo agli Stati la legislazione complementare.

La competenza concorrente è quella attribuita a più di un ente federato per legiferare sulla stessa materia. Questa distribuzione di competenza tra due enti con lo stesso potere politico di disciplinare la medesima materia ammette due modalità: la classica, per la quale non sono stabiliti limiti per il suo esercizio; e quella verticale, per la quale si fissano limiti reciproci per ambedue gli enti.

Per la competenza concorrente non cumulativa o limitata, nell'ambito della stessa materia, è riservata al centro una parte della competenza al fine di stabilirne le direttrici, le basi o i fondamenti, conferendo così un senso uniforme alla materia; allo stesso tempo, si riserva agli enti federati una competenza per integrare tale legislazione, al fine di adattarla alle loro peculiarità.

Esaminando l'articolo 24 della Costituzione, si osserva che, dividendo i campi di competenza concorrente tra l'Unione, gli Stati e il Distretto

(16) Enunciare tutte le competenze elencate nella Costituzione brasiliana richiederebbe troppo tempo. Cosicché suggeriamo al lettore, soprattutto al lettore straniero, di consultare il suo testo integrale direttamente in internet, nel sito della Presidenza della Repubblica del Brasile (www.presidencia.gov.br), o anche nello stesso sito del *Supremo Tribunal Federal* (www.stf.jus.br). Ne ricordiamo tuttavia alcuni articoli, sufficienti per la comprensione della materia.

Federale, la Costituzione ha circoscritto il potere legislativo dell'Unione alle norme generali (in conformità del paragrafo 1°). Ha ammesso la competenza complementare degli Stati e anche del Distretto Federale – quest'ultima non espressa nel testo (paragrafo 2°), così come le rispettive competenze esclusive, per la soddisfazione delle loro peculiarità, in mancanza della legge nazionale (paragrafo 3°). Ha affermato chiaramente che la sopravvenienza di norme generali sospende l'efficacia della legge locale con queste incompatibile (paragrafo 4°).

In altre quattro ipotesi, la competenza dell'Unione è limitata alla produzione di norme generali o di direttive di base. Esse sono enunciate nell'articolo 22, il quale individua le competenze proprie dell'Unione: commi IX (direttive della politica nazionale del trasporto), XXI (norme generali sull'organizzazione, sull'effettivo, sul materiale bellico, sulle garanzie, sulla convocazione e sulla mobilitazione della polizia militare e del corpo militare dei pompieri), XXIV (direttive e basi dell'educazione nazionale) e XXVII (norme generali di licitazione e contrattazione, in tutte le modalità, per la pubblica amministrazione, dirette ed indirette, incluse le fondazioni istituite e mantenute dal potere pubblico nelle diverse sfere del governo e delle imprese sotto il suo controllo).

Fernanda Dias de Menezes de Almeida¹⁷ qualifica come “errore tecnico” l'inclusione delle ipotesi di competenza concorrente limitata in un precetto destinato a enunciare il campo materiale nel quale la competenza legislativa dell'Unione è piena. Osserva che la necessità di una legge complementare che autorizzi gli Stati a legiferare sulle questioni specificate dalle materie elencate nella forma prevista dal paragrafo unico dell'articolo 22 non comprende le ipotesi nelle quali la competenza dell'Unione si restringe alla produzione di norme generali o di direttive e basi, essendo inerente, a questa specie di competenza, la necessità di una legislazione applicativa.

(17) F. DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *Normas Gerais e competência concorrente*, in *Rtdp*, n. 7, p. 20.

8. *Le caratteristiche del federalismo costituzionale*

Come osserva a ragione Raul Machado Horta¹⁸, nella struttura eterogenea che lo Stato Federale brasiliano ha acquisito con la Costituzione del 1988, i seguenti elementi della sua configurazione costituzionale sono parti integranti costitutive e indispensabili nella fisionomia della forma federale dello Stato: 1. indissolubilità del vincolo federale tra l'Unione, gli Stati, i Municipi e il Distretto Federale (art. 1°); 2. pluralità degli enti costitutivi della Repubblica Federale: Unione, Stati, Municipi e Distretto Federale (art. 18); 3. facoltà di incorporazione, suddivisione, smembramento, annessione, formazione di nuovi Stati, così come istituzione, incorporazione, fusione e smembramento di un Municipio, mediante plebiscito (art. 18, paragrafi 3° e 4°); 4. divieti costituzionali dell'Unione, degli Stati, dei Municipi e del Distretto Federale (art. 19, commi I, II e III); 5. sovranità dell'Unione e autonomia degli Stati, del Distretto Federale e dei Municipi (artt. 21, commi I, II e 25, 29, 32); 6. ripartizione delle competenze (artt. 21, 22, 23, 24, 30, 32, § 1°); 7. intervento federale negli Stati e nel Distretto Federale (art. 34); 8. intervento statale nei Municipi e intervento federale nei Municipi (art. 35); 9. organizzazione bicamerale del Potere legislativo federale, essendo assicurata l'esistenza della Camera dei deputati, organo dei rappresentanti del popolo, e del Senato Federale, organo dei rappresentanti degli Stati e del Distretto Federale (artt. 44, 45, 46); 10. uguale rappresentanza degli Stati e del Distretto Federale presso il Senato (art. 46); 11. iniziativa delle Assemblee legislative statali, per le proposte di revisione costituzionale (art. 60, inciso III); 12. potere giudiziario dell'Unione, con inclusione in esso del Supremo Tribunale Federale, per esercitare la funzione di *Guardiano della Costituzione*, e del Potere giudiziario negli Stati (artt. 92, commi I, 102, 125); 13. pubblico Ministero, in qualità di istituzione essenziale alla funzione giurisdizionale dello Stato, di organo d'azione di incostituzionalità e di rappresentanza, al fine dell'intervento federale dell'Unione e dell'intervento statale nei Municipi (artt. 36, comma III, e 139, comma

(18) R. MACHADO HORTA, *Tendências Atuais da Federação Brasileira*, in *Cadernos de Direito Constitucional e de Ciência Política*, n. 16, 1996.

IV); 14. potere e competenza tributaria dell'Unione, degli Stati, del Distretto Federale e dei Municipi, nel rispetto della peculiarità delle imposte attribuite a ogni persona di diritto pubblico interno (artt. 145, commi I, II, III, 153, 154, 155, 156); 15. ripartizione del gettito tributario, con l'obiettivo di promuovere l'equilibrio socio-economico tra gli Stati e tra i Municipi (artt. 157, 158, 159 e 161, comma II).

Sempre secondo R. Machado Horta, queste caratteristiche costituzionali della Repubblica Federale del Brasile comprendono la natura, le situazioni, l'organizzazione e le competenze che attengono al tipo federale di Stato, e la cui abolizione si ritiene preclusa al potere di revisione della Costituzione, mediante proposta di emendamento. Vale a dire che solamente il Potere costituente *originario*, nell'elaborazione di una nuova Costituzione federale, potrà alterare tale configurazione federale, per abolire questa o quella caratteristica e introdurre al suo posto un'altra regola integratrice della forma federale di Stato.

Infine, per quanto riguarda la cosiddetta crisi del federalismo, Raul Machado Horta¹⁹ afferma:

... le sue manifestazioni acute risiedono nel sistema elettorale, nel sistema dei partiti, nella composizione del Congresso Nazionale, riflettendo la sub-rappresentanza degli Stati più popolosi e la super-rappresentanza degli Stati di minor popolazione, e nel comportamento monarchico del regime presidenziale. La proliferazione dei partiti politici origina da una legislazione elettorale permissiva, che ha favorito la comparsa di organizzazioni partitiche prive di rappresentatività. La maggioranza si dissolve nel gioco volubile degli interessi, indebolendo l'esercizio delle attribuzioni legislative e politiche del Congresso Nazionale. Nella pratica compensatoria, per ovviare alle omissioni dell'attività legislativa, si accresce la legislazione governativa, che si dissemina tra i temi più svariati e ordinari, privi di rilevanza ed urgenza, fondamentali costituzionali per l'applicazione di questo tipo di legiferazione. La riproduzione indefinita di misure qualificate come provvisorie è divenuta un procedimento abitudinario e permanente, che riflette lo scollegamento tra il Congresso e il Potere esecutivo. Questo preoccupante quadro d'instabilità nel Congresso

(19) *Reconstrução do federalismo na Constituição Republicana de 1988*, conferenza tenuta il 23 settembre 1994 nella Facoltà di Diritto dell'Usp.

e di esacerbazione legislativa dell'Esecutivo monocratico ha le sue origini nel sistema elettorale, responsabile diretto del multipartitismo del sistema brasiliano... La frammentazione dei partiti rende molto difficile la formazione di maggioranze solide nelle Assemblee legislative, e questa frammentazione potrà trasformarsi in un fattore di ingovernabilità.

9. La suddivisione dei cespiti tributari nella Federazione brasiliana

Ai sensi della Costituzione del 1988, all'Unione spettano *in via esclusiva* le imposte doganali (come negli Stati Uniti): *a*) l'imposta d'importazione sui prodotti esteri; *b*) quella sull'esportazione all'estero di prodotti nazionali o nazionalizzati; *c*) l'imposta sul reddito e i proventi di qualsiasi natura; *d*) l'IPI (imposta sui prodotti industrializzati); *e*) l'imposta sulle operazioni di credito, cambio, assicurazione, o relative a titoli o valori mobiliari; *f*) l'ITR (imposta sulla proprietà terriera rurale); *g*) le imposte sui grandi patrimoni, nei termini stabiliti dalla legge complementare. Spettano inoltre, in regime di *competenza esclusiva*, le imposte straordinarie di guerra, i prestiti obbligatori e i contributi sociali, di intervento nel dominio economico e nell'interesse delle categorie professionali o economiche, come strumento di attuazione nelle rispettive aree.

Agli Stati competono, *in via esclusiva*: *a*) l'imposta sulla trasmissione *mortis causa* e sulle donazioni di qualsiasi bene o diritto; *b*) l'imposta sulle operazioni relative alla circolazione delle merci e sulle prestazioni di servizi di trasporto interstatale e intermunicipale e di comunicazione, anche se le operazioni e le prestazioni originino all'estero; *c*) l'imposta sulla proprietà di veicoli a motore.

Per ciò che riguarda i Municipi, compete loro istituire imposte su: *a*) proprietà prediale e terriera urbana; *b*) trasmissione *inter vivos*, a qualsiasi titolo, a mezzo di atto oneroso, di beni immobili, per natura o accezione fisica, e dei diritti reali sugli immobili, eccetto quelli di garanzia, così come la cessione di diritti per la loro acquisizione; *c*) servizi di qualsiasi natura.

Inseriti nella *competenza comune* dell'Unione, degli Stati e dei Municipi, si trovano le tasse e i contributi legati a miglorie, sicché qualsiasi ente può istituirli e riscuoterli, senza che ciò causi vizio di costituzionalità. E, nell'ambito della *competenza residuale*, in via esclusiva, spetta all'Unione il potere di istituire nuove imposte, mediante legge

complementare, sempre che il fatto generatore o la base di calcolo non siano gli stessi delle imposte in essa enumerate.

José Roberto R. Afonso²⁰ rileva che, in termini di gettito diretto, i governi locali, che alla fine della vigenza del precedente sistema tributario rispondevano per poco meno del 30% dell'entrata fiscale nazionale, generavano nel 1994 un terzo del gettito totale del paese, non computandosi l'imposta provvisoria sugli scambi finanziari (IPMF). Si nota che, nella divisione del gettito fiscale nazionale, dopo aver effettuato la ripartizione obbligatoria, col nuovo sistema l'Unione ha visto ridurre la sua quota (dal 62% è passata al 58%), gli Stati hanno mantenuto la loro posizione (26%) e solo i Municipi hanno ampliato sensibilmente la loro quota, passando dall'11% al 16%.

D'altra parte, il tema dei trasferimenti tributari è centrale nel cosiddetto federalismo cooperativo. Esistono dubbi circa la percorribilità nel lungo periodo del cosiddetto federalismo cooperativo alla tedesca, il quale contribuirebbe a ridurre la competitività economica nel suo complesso, poiché tale sistema può mandare segnali d'incentivo che vengono equivocati.

Come pongono in evidenza Marcelo Piancastelli, Rogério Boueri e Edilberto Pontes Lima²¹, dopo l'annessione dell'ex Germania Orientale, le disparità di livello di vita e di competitività economica hanno rappresentato un enorme drenaggio di risorse che avrebbero potuto essere utilizzate più efficientemente in altre Regioni del paese. Tale sistema produce un elevato costo sociale: la Germania ha denunciato livelli di crescita economica inferiori alla media dei paesi sviluppati e il livello di disoccupazione è rimasto, per più di un decennio, alquanto elevato, intorno al 10%.

Brasile e Nigeria adottano percentuali fisse per il trasferimento delle risorse federali agli Stati e ai Municipi. In Brasile, la Costituzione determina le percentuali devolute agli Stati e ai Municipi in base al

(20) J.R.R. AFONSO, *A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo*, in R. AFFONSO, P. SILVA (a cura di), *A Federação em Perspectiva*, São Paulo, Fundap, 1995.

(21) *Descentralização Fiscal, harmonização tributaria e relações intergovernamentais*, in F. REZENDE (a cura di), *Desafios do Federalismo Fiscal*, Rio de Janeiro, FGV, 2006.

gettito di due importanti imposte federali: l'imposta sul reddito (IR), in tutte le sue modalità di riscossione, e l'imposta sui prodotti industrializzati (IPI). Il montante delle risorse trasferite raggiunge il 47% del gettito totale di tali tributi, e ciò disincentiva il governo centrale a continuare a usarli come principale strumento fiscale, così come accade nei sistemi tributari moderni ed efficienti.

I trasferimenti costituzionali, nel caso brasiliano, sono essenzialmente redistributivi e non tengono conto della capacità contributiva o della pressione fiscale prodotta dalle unità federate, siano queste Stati o Municipi. Tale scelta non considera il concetto di perequazione adottato dai paesi sviluppati, che tiene in considerazione il potenziale di gettito di risorse proprie e la necessità di spesa, per cercare, in qualche modo, di coprire il divario di risorse totale o parziale. Oltre ai trasferimenti agli Stati e ai Municipi, programmi di trasferimento diretto del reddito a persone fisiche sono stati recentemente implementati in Brasile con gran dinamismo. Anche così, hanno persistito, per vari decenni, accentuati squilibri di reddito tra le Regioni e un elevato differenziale di accesso ai beni pubblici tra le Regioni più povere e quelle più ricche.

L'adozione di percentuali fisse previste dalla Costituzione ha il vantaggio di non permettere al governo centrale di avere margini per la riduzione dei trasferimenti. Tuttavia presenta il grave inconveniente di non tenere in conto le contingenze macroeconomiche. Oltre a ciò, la dipendenza dai trasferimenti non stimola la ricerca per una maggiore efficienza nella raccolta delle imposte di competenza dei governi locali, e neppure l'impegno a raggiungere mete economiche e sociali compatibili con il volume di risorse trasferite.

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse tributarie, la regola generale è la seguente: all'Unione resta il prodotto del gettito dei suoi tributi (imposte, tasse e contributi di miglioramento), e lo stesso accade con gli Stati, i Municipi e il Distretto Federale.

Oltre a ciò, ai sensi dell'articolo 147 della CF, all'Unione, nei Territori federali (che non esistono più, poiché sono divenuti Stati), spetta il gettito delle imposte statali (da essa stessa determinate) e, se il territorio non è suddiviso in Municipi, rimane anche il gettito delle imposte municipali.

Egualemente, l'Unione trattiene per sé i prestiti obbligatori (tributi restituibili), istituiti in base all'articolo 148, I e II, della CF, e i "contributi" (tributi qualificati per la destinazione), in conformità a quanto stabilito dall'art. 149 dalla Costituzione della Repubblica.

Ancora – ora in base all'articolo 154, II, della CF – l'Unione può, nel caso o nell'imminenza di una guerra esterna, creare "imposte straordinarie", comprese o no nella competenza impositiva ordinaria. A essa, naturalmente, compete il gettito di tali imposte.

Sottolinea Roque Antonio Carrazza²² che, in materia di *imposte*, la *competenza residuale* appartiene all'Unione (conformemente all'art. 154, I, della CF) mentre, in materia di *tasse e contributi di miglioramento*, essa spetta agli Stati e al Distretto Federale (conformemente agli articoli 25, § 1°, e 32, § 1°, della CF). Così, il prodotto della raccolta delle *imposte residuali* appartiene all'Unione, e il gettito delle *tasse e dei contributi di miglioramento residuali* agli Stati e al Distretto Federale.

Ancora secondo Carrazza, gli Stati, il Distretto Federale e i Municipi rimangono con "il prodotto" della raccolta dei "contributi" che riscuotono dai loro pubblici dipendenti per il pagamento, a loro beneficio, del sistema di previdenza e di assistenza sociale (art. 149, § 1°, della CF).

D'altra parte, gli Stati, il Distretto Federale e i Municipi rimangono con "il prodotto delle imposte dell'Unione sul reddito e i proventi di qualsiasi natura, incidenti alla fonte, sui redditi pagati, a qualsiasi titolo, da questi, dai loro enti autarchici e dalle fondazioni da essi istituite e mantenute" (art. 157, I e 158, I, della CF).

Gli Stati e il Distretto Federale ricevono, inoltre, il 20% del gettito delle imposte che l'Unione può istituire in base alla sua competenza residuale (art. 154, I, della CF). Tale regola finanziaria trova base nell'articolo 157, II, della CF.

I Municipi ricevono inoltre il 50% del gettito dell'imposta territoriale rurale (ITR), incidente sugli immobili localizzati nei loro territori, e la

(22) R.A. CARRAZZA, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 26ª ed., São Paulo, Ed. Malheiros, 2010, p. 715 ss.

totalità di esso (100%), nel caso in cui decidano – senza indebiti favori ai contribuenti – di fiscalizzarli e riscuoterli, nei modi previsti dalla legge, come consente di fare l'articolo 153, § 4°, III, della Cf.

L'Unione deve devolvere, del gettito delle imposte sul reddito e dei proventi di qualsiasi natura e sui prodotti industrializzati: 1) al “fondo di partecipazione degli Stati e del Distretto Federale”, “il ventuno virgola cinque per cento”; 2) al “fondo di partecipazione dei Municipi”, il “ventidue virgola cinque per cento”; 3) il “tre per cento, per l'applicazione nei programmi di finanziamento al settore produttivo nella Regione Nord, Nord-Est e Centro-Ovest, mediante le sue istituzioni finanziarie a carattere regionale, secondo i piani regionali di sviluppo, rimanendo assicurata al semiarido del Nord-Est la metà delle risorse destinate all'intera Regione, nei modi e nelle forme stabilite dalla legge”; 4) anche al “fondo di partecipazione dei Municipi”, “l'uno per cento ..., che sarà trasferito entro la prima decade del mese di dicembre di ogni anno”. Ciò è quanto stabilisce l'art. 159, I, “a” e “b”, “c” e “d”, della Cf.

L'Unione è inoltre obbligata a consegnare “del gettito sui prodotti industrializzati, il 10% agli Stati e al Distretto Federale, proporzionalmente al valore delle rispettive esportazioni di prodotti industrializzati” (art. 159, II).

Infine, in base al comma III dell'art. 159, l'Unione deve trasferire, “del gettito della contribuzione di intervento nel dominio economico prevista dall'articolo 177, il 29% agli Stati e al Distretto Federale, distribuito nei modi previsti dalla legge”.

La Costituzione federale obbliga poi gli Stati a condividere alcuni dei loro cespiti tributari con i Municipi localizzati nel loro territorio: 1) il 50% del prodotto della raccolta dell'imposta ... sulla proprietà dei veicoli a motore immatricolati nel loro territorio (art. 158, III, della Cf); 2) “il 25% del gettito dell'imposta statale sulle operazioni relative alla circolazione delle merci e sulle prestazioni di servizi di trasporti interstatali e intermunicipali e di comunicazione” (art. 158, IV, della Cf). Sono inoltre disciplinate le modalità di come deve essere realizzato tale trasferimento ai Municipi; si ritiene però che non sia il caso di entrare nei dettagli di tale materia, rinviando il lettore all'opera già citata di Roque Carrazza.

10. *La violazione delle competenze costituzionali e la sanzione d'incostituzionalità*

Il regime costituzionale al quale è sottoposto lo Stato federale, per ragioni di coerenza logica del sistema, impone, com'è noto, la necessaria obbedienza al principio di costituzionalità, in base al quale una condotta contraria alla Costituzione non può produrre effetti giuridici, sicché l'atto incostituzionale è sprovvisto di qualsiasi valore giuridico o di efficacia sul piano del diritto.

Nello Stato federale, l'incostituzionalità degli atti del Potere pubblico può registrarsi, nell'ambito della competenza propria degli enti federati, per azione (incostituzionalità per azione), sia per abuso nell'esercizio della competenza, sia per eccesso dai limiti dei poteri conferiti (eccesso di potere), sia per sviamento della finalità o sviamento del potere; oppure per omissione (incostituzionalità per omissione); l'incostituzionalità può inoltre avvenire, fuori dall'ambito della propria competenza, a causa del tentativo di usurpazione o invasione della competenza altrui, che costituzionalmente non appartenga all'ente federato.

L'abuso dei poteri costituzionalmente conferiti agli enti federati, nei vari modi in cui si può configurare, può rappresentare una minaccia inammissibile ai diritti fondamentali, alla supremazia dell'ordine costituzionale e dei suoi valori e principi, delegittimando il potere e l'autorità, e squalificando l'attività politica, che si trasmuta in attività illecita e, come tale, può destabilizzare lo stesso Stato di diritto. Di qui l'importanza di un effettivo controllo di costituzionalità delle leggi, che in Brasile avviene mediante i suoi giudici (controllo diffuso) e in particolare presso il Supremo Tribunale Federale (controllo concentrato).

Quest'ultimo può emettere *sentenze vincolanti*, che perseguono l'obiettivo di conferire validità all'interpretazione data, conferendo efficacia a determinate norme, rispetto alle quali esista controversia tra gli organi giudiziari o tra questi e la pubblica amministrazione, che comporti grave insicurezza giuridica e rilevante moltiplicazione dei processi su questione identica (art. 103, A, § 1°, della CF). Sulla inosservanza o l'applicazione indebita della sentenza vincolante, il reclamo compete al Supremo Tribunale Federale che, se lo giudica

fondato, annulla l'atto amministrativo o cassa la decisione giudiziaria in questione proferita determinando che questi siano nuovamente adottati con o senza l'applicazione della sentenza vincolante, secondo i casi.

È il Potere giudiziario che, in Brasile, valuta e giudica qualsiasi violazione che coinvolga o minacci il diritto e risulti prevista dalla Costituzione, dalle leggi e dai trattati, accompagnandosi in tutta la sua estensione alla competenza dei poteri legislativi ed esecutivi degli enti federati, nel campo riservato all'azione degli uni e degli altri.

Pertanto, con l'obiettivo di preservare le autonomie locali, nel sistema federale la funzione giurisdizionale è suddivisa, dalla stessa Costituzione, tra due ordini paralleli di giudici e Tribunali, autonomi e indipendenti (Giustizia federale e Giustizia statale), ciascuno dei quali con competenze distinte e non subordinate, bensì coordinate, sullo stesso piano di eguaglianza, da uno o più tribunali federali (Supremo Tribunale Federale e Superiore Tribunale di Giustizia), ai quali è affidato il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti normativi dei Poteri pubblici, così come dell'uniformità giurisprudenziale nell'applicazione del diritto federale.

E, al contrario di quanto avviene in altri sistemi federali, circa la separazione e l'indipendenza dei poteri (art. 2° della Cf), la Costituzione brasiliana ha minuziosamente disciplinato la struttura e le attribuzioni del Potere giudiziario, stabilendo e demarcando, a partire dal Supremo Tribunale Federale, le attribuzioni, le risorse e gli organi necessari all'azione dei Tribunali federali superiori, i cui principi devono obbligatoriamente essere osservati dalle giurisdizioni degli Stati (Cf, art. 125), in modo tale che tanto la struttura come le competenze demarcate nel testo costituzionale non possono essere alterate dal potere legislativo federale, che a sua volta detiene competenza solo per legiferare sul "diritto processuale", sulla "organizzazione giudiziaria", sui "costi dei servizi forensi", sulla "creazione, funzionamento e processo del tribunale per piccole cause" e su "procedimenti in materia processuale".