

PORTOGALLO: Analisi costituzionalistica dell'accordo con FMI e UE

di Giovanni Vagli
(15 ottobre 2011)

La caduta del Governo minoritario socialista ha sollevato questioni in merito alla costituzionalità di vari fatti che ad essa sono seguiti; ne facciamo una breve sintesi.

Il 23 marzo 2011 il Parlamento portoghese ha rigettato il Programma di Stabilità e Crescita (PEC 4) proposto dal Governo; essendo stata posta la questione di fiducia, il Primo Ministro Sócrates ha presentato le dimissioni al Presidente della Repubblica (PR), il quale non le ha accettate immediatamente, per motivi di opportunità politica: non si è voluto delegittimare l'Esecutivo alla vigilia della sua partecipazione al Vertice UE del 24 e 25 marzo 2011, affinché conservasse pieni poteri in tale ambito, dato che già si ventilava l'ipotesi di richiesta di aiuti finanziari, in precedenza avversata dal Governo stesso (*Diário de Notícias*, 24.3.11, 1 e segg.; *Comunicado da Presidência da República*, 23.3.11, www.presidencia.pt/?idc=10&idi=52107).

La crisi politica ha avuto il suo corso normale: il 7 aprile 2011 il PR ha firmato il decreto di scioglimento del Parlamento e ha indetto le elezioni politiche per il 5 giugno 2011 (*Comunicado da Presidência da República*, 7.4.11, www.presidencia.pt/?idc=10&idi=52750); le elezioni hanno dato la maggioranza alla destra; il nuovo Governo è presieduto da Passos Coelho, segretario del Partito Socialdemocratico (PSD), e costituito da ministri di tale partito e del Centro Democratico Sociale (CDS), oltre che da alcuni indipendenti.

Quest'analisi s'incentrerà sul periodo compreso tra le dimissioni di Sócrates e le elezioni politiche, al fine di valutare se l'attività del Governo dimissionario abbia rispettato la Costituzione portoghese (CRP).

Il Portogallo ha chiesto un aiuto finanziario al FMI e al Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, che è stato formalizzato in un accordo che prevede un prestito di settantottomila milioni di euro, sottoscritto da un lato dal Governo dimissionario e da due partiti (CDS e PSD), e dall'altro dai rappresentanti della UE e del FMI (cfr. *Economia com futuro, Le Monde diplomatique*, ed. portuguesa, Junho 2011, 4).

I restanti partiti non hanno partecipato ai negoziati, per non legittimare l'accordo; essi mal vedevano l'intervento d'istituzioni esterne, che avrebbero condizionato la politica del Paese.

La prima questione sollevata era se un Governo dimissionario potesse compiere un passo di tale rilevanza politica.

L'art. 186, n. 5, CRP afferma: "Prima della valutazione del suo programma da parte dell'Assemblea della Repubblica [il Parlamento portoghese], oppure in seguito a dimissioni, il Governo si limiterà alla pratica degli atti strettamente necessari al fine di assicurare la gestione degli affari pubblici." (trad. nostra, come tutte le altre).

Tale norma pare restringere l'attività governativa nelle due fasi in cui manca la fiducia parlamentare. Tuttavia, la formula utilizzata è abbastanza vaga, asserendosi che il Governo debba limitarsi a compiere "gli atti strettamente necessari" per la gestione dello Stato, senza indicare quali. Non si

pongono limiti neanche alla natura degli atti governativi, potendosi adottare pure atti legislativi.

Il tutto è rimesso al giudizio del Governo, che dovrà valutare quali atti siano effettivamente indispensabili; la loro approvazione deve tenere conto della rilevanza degli interessi in causa e dell'improcrastinabilità delle misure in essi contenute.

Tale valutazione spetta esclusivamente al Governo, che sarà obbligato a motivare l'adozione degli atti, dovendosi però escludere il controllo di costituzionalità o di legalità basato sul *concetto di necessità* (J.J. Gomes Canotilho/V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª ed., II, 431).

Perciò, il Governo dimissionario aveva i poteri per stipulare l'accordo.

Esso rientra nella categoria degli accordi in forma semplificata, per i quali la CRP prevede una procedura specifica, indicata nell'art. 197, b) e c), secondo cui compete al Governo, nell'esercizio delle funzioni politiche, negoziare e regolare le convenzioni internazionali e approvare gli accordi internazionali, che non ricadano nella competenza del Parlamento o che ad esso non siano stati sottoposti.

Si rileva un'anomalia procedurale: oltre che dal Governo, l'accordo è stato negoziato e firmato anche da soggetti sprovvisti di legittimità costituzionale, ossia da due partiti non facenti parte dell'Esecutivo (PSD e CDS), elemento che, a nostro avviso, viola la CRP.

Ciò si può spiegare con l'esigenza di conferire all'accordo un più ampio consenso politico, in virtù della circostanza che il Governo fosse dimissionario e del fatto che le previsioni elettorali andavano nel senso di un cambiamento di direzione, supponendosi che l'esecuzione dell'accordo sarebbe stata effettuata da forze politiche differenti, come poi è avvenuto.

Tuttavia, da un punto di vista formale, riteniamo che le modalità con cui l'accordo è stato negoziato ed approvato siano assolutamente contrarie al disposto della CRP.

Abbiamo scritto che l'accordo tra Portogallo e UE/FMI costituisce un accordo in forma semplificata; ci siamo basati sia sulla natura giuridica delle parti dell'accordo (uno Stato e due organizzazioni internazionali) sia sul modo di approvazione, che non ha incluso né il Parlamento né il PR agli effetti di ratifica.

Abbiamo già evidenziato un vizio procedurale; resta ora da osservare se la tipologia dell'accordo in forma semplificata fosse quella costituzionalmente corretta.

Ai sensi dell'art. 197, c), CRP il Governo ha la prerogativa di approvare accordi che non siano di competenza del Parlamento o che ad esso non siano stati sottoposti.

L'art. 161, i), CRP conferisce al Parlamento la competenza per approvare trattati, in particolare quelli di partecipazione del Portogallo in organizzazioni internazionali, quelli di amicizia, di pace, di difesa, di rettifica delle frontiere e relativi a materie militari; inoltre, tale disposizione conferisce al Parlamento la facoltà di approvare accordi su materie di sua competenza riservata (art. 164 e 165 CRP), nonché quelli che il Governo intenda sottoporre alla sua valutazione.

L'accordo in esame non verte su nessuna di tali materie.

Nondimeno, la facoltà governativa di contrarre prestiti dipende dall'autorizzazione parlamentare [articolo 161, h), CRP], con eccezione per le operazioni inerenti a debiti fluttuanti, cioè finanziamenti a breve termine.

Il prestito concesso al Portogallo non è un debito flottante, quindi sarebbe stata necessaria l'autorizzazione parlamentare, che, ai sensi della stessa norma, avrebbe dovuto anche definire le condizioni generali dell'accordo: niente di tutto ciò è avvenuto.

Si potrebbe controbattere che, nel momento in cui il Governo si è trovato nelle condizioni di dover chiedere un finanziamento esterno, il Parlamento fosse stato sciolto, ma non è un argomento valido.

La trattativa concernente il finanziamento è iniziata subito dopo la caduta del Governo; il Parlamento si trovava ancora in funzione, essendone stato decretato lo scioglimento il 7 aprile 2011; inoltre, anche quando il Parlamento viene sciolto, il suo funzionamento è garantito sino a nuove elezioni dalla *Commissione permanente* (art. 179 CRP), tra le cui prerogative vi è pure quella di "controllare l'adempimento della Costituzione e delle leggi e seguire l'attività del Governo e dell'Amministrazione."

Perciò, l'accordo tra Portogallo e FMI/UE è stato celebrato in violazione dell'art. 161, h), CRP.

Ciò significa che la Costituzione portoghese è stata violata in più parti: hanno partecipato ai negoziati e alla fase conclusiva soggetti privi di legittimità costituzionale, il che implica un'incostituzionalità organica dell'accordo; la materia oggetto dell'accordo rientrava tra quelle necessitanti l'autorizzazione parlamentare: questo secondo vizio rientra nell'ambito dell'incostituzionalità formale (inadempimento di un procedimento costituzionalmente obbligatorio).

Resta da vedere se e come sia possibile sollevare le varie questioni d'incostituzionalità.

L'art. 277, n. 2, della CRP afferma che i trattati internazionali regolarmente ratificati, viziati d'incostituzionalità organica o formale, debbano essere applicati nell'ambito dell'ordinamento giuridico portoghese, qualora le norme viziate siano applicate dalla controparte e non violino disposizioni costituzionali fondamentali.

Questa norma si riferisce ai trattati internazionali regolarmente ratificati, ma nel caso di specie ci troviamo di fronte ad un accordo in forma semplificata; potrebbe esso farsi rientrare nella disciplina dell'art. 277, n. 2, mediante un'interpretazione analogica della stessa disposizione, oppure deve ritenersi escluso in base ad un'interpretazione letterale della stessa?

Nella prima ipotesi, non sarebbe possibile dichiararne l'incostituzionalità, per lo meno in caso di applicazione delle disposizioni dell'accordo da parte della UE e del FMI.

Tenuto conto della differenziazione normativa tra accordi in forma semplificata e trattati solenni adottata dalla CRP, propendiamo per la seconda soluzione; pertanto, sarebbe possibile porre la questione d'incostituzionalità astratta di fronte al Tribunale costituzionale portoghese ai sensi dell'art. 281 CRP, che conferisce al TC la possibilità di controllo successivo d'incostituzionalità di qualunque norma (sul tema cfr. J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, VI, 2ª ed., Coimbra, 2005, 179 e segg.; G. Vagli, *L'evoluzione del sistema di giustizia costituzionale in Portogallo*, Pisa, 2001, 77-78, in particolare nota 20 e dottrina *ivi* citata).

Questa potrebbe essere una soluzione per chi osteggia l'accordo e vorrebbe rinegoziare il prestito: trattandosi di partiti di minoranza, l'esito politico

sembra da escludersi. È invece possibile porre la questione d'incostituzionalità al TC, poiché un decimo dei parlamentari in effettività di funzioni può attivare tale procedura, garantendosi così i diritti delle minoranze (art. 281, n.2, f), CRP).

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali