

PORTOGALLO: Il Presidente della Repubblica appone il veto politico all'atto governativo che regola lo scambio automatico di informazioni finanziarie in ambito fiscale*

di Giovanni Vagli
(2 ottobre 2016)

Sommario: 1. – Introduzione. 2. – Prime critiche mosse dal Presidente della Repubblica circa il contenuto del progetto di Decreto governativo. 3. – I pareri espressi dalla Commissione Nazionale di Protezione dei Dati. 4. – Ulteriori critiche del Presidente della Repubblica sul contenuto del decreto. 5. – Il mancato dibattito politico sulla materia disciplinata dall'atto in questione. 6. – Considerazioni conclusive.

1. - Il Governo portoghese ha approvato l'atto in questione¹ sulla base dell'autorizzazione legislativa concessa dalla Legge di Bilancio dello Stato relativa all'anno 2016².

Il Presidente della Repubblica (PR) non ha avuto niente da eccepire quanto alla parte del Decreto che adempie agli obblighi di trasposizione di regole europee³ o di accordo con gli Stati Uniti⁴; al contrario, ha asserito che essa fa proprie le esigenze di maggiore trasparenza fiscale transfrontaliera volute dall'OCSE ed in tal modo è utile al fine di controllare chi abbia conti

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Si tratta del progetto di Decreto Legge, registrato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri portoghese con il n. 127/2016. Il testo è consultabile in <http://www.portugal.gov.pt/media/21223281/20160908-seaf-evasao-fiscal-internacional.pdf>, anche se riteniamo che il testo ivi riprodotto non corrisponda esattamente al Decreto approvato dal Governo, ma costituisca una mera esposizione del relativo contenuto, per meri fini di informazione. Le nostre affermazioni si basano su quanto letto nel parere n. 22/2016 della CNPD (cfr. nota 7), nel quale si fa riferimento ad una numerazione delle norme del Decreto in parola, che non corrisponde a quella riprodotta nel website succitato. Oltre a ciò, il testo di cui abbiamo preso visione si intitola "Nota de Imprensa" (letteralmente: "Comunicato Stampa"), il che dice tutto sulla sua natura. Quindi, non abbiamo un riferimento specifico da indicare quanto alla versione ufficiale del testo; l'attività legislativa del Governo non gode della stessa pubblicità di quella del Parlamento (cfr. J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, 2010, 206).

2 L'art. 165, 1° comma, della Costituzione portoghese definisce le materie di riserva relativa di competenza parlamentare, la cui disciplina può essere delegata al Governo; la lettera i) di tale disposizione contempla la "Creazione di imposte e sistema fiscale e regime generale delle tasse e degli ulteriori contributi finanziari a favore degli enti pubblici." (Tutte le traduzioni riportate in questo articolo sono state svolte dall'autore dello stesso).

Si veda anche quanto riportato nella parte conclusiva della nota 8.

3 Direttiva 2014/107/EU, del Consiglio, del 9 dicembre 2014.

4 Viene fatto esplicito riferimento al *Foreign Account Tax Compliance Act*.

correnti bancari in Stati diversi da quello ove risiede o dichiara la residenza fiscale.

2. - Tuttavia, il Decreto va oltre tali finalità e applica lo stesso regime di comunicazione automatica ai conti correnti in Portogallo di cui sono titolari cittadini portoghesi o altri soggetti che abbiano la loro residenza fiscale in Portogallo, anche nel caso in cui essi non abbiano residenza fiscale o conti correnti all'estero.

Il limite previsto per lo scambio automatico di informazioni è il saldo bancario superiore a 50.000 euro⁵, però per la relativa applicazione non si esige da parte dell'Autorità Tributaria e Doganale (ATD) alcun indizio di pratica di reato fiscale, di omissione di dichiarazione al fisco, di dichiarazione di dati non veritieri oppure di incremento non giustificato del patrimonio.

Relativamente a questa seconda parte del Decreto sono stati sollevati dubbi da parte di varie istituzioni e forze politiche.

Innanzitutto, si è rilevato che l'allargamento ai cittadini portoghesi o ad altri soggetti residenti in Portogallo, compresi coloro che non abbiano alcuna attività fiscale o bancaria fuori dal Paese, non costituisca un obbligo sancito da atti normativi internazionali.

Inoltre, la legislazione portoghese vigente già permette in vari casi l'accesso alle informazioni coperte da segreto bancario da parte dell'ATD, accesso che non dipende da alcun tipo di autorizzazione giudiziaria; ciò può avvenire allorché sussistano indizi di pratica di reati in materia tributaria, di dichiarazioni dei redditi non corrispondenti all'effettivo reddito percepito o di incremento ingiustificato del patrimonio.

3. - In data 5 luglio 2016, la Commissione Nazionale di Protezione dei Dati (CNPD)⁶ ha emesso un parere⁷ nel quale ha posto in questione la conformità di tale disciplina con il principio costituzionale della proporzionalità, ossia ha criticato l'uso di mezzi eccessivi, a causa della mancanza di disposizioni che giustificassero, in specifico, indizi o rischi di illegalità tributarie, il che andava contro alcuni diritti fondamentali⁸, in un ambito giuridico, in cui già

⁵ Art. 1.3-(ii) (il testo di riferimento è quello citato alla nota 1).

⁶ Si tratta di un ente amministrativo autonomo, con poteri di Authority, che funziona presso la sede del Parlamento portoghese. La relativa organizzazione e funzionamento sono disciplinati dalla Legge 18 agosto 2004, n. 43; ha la funzione di controllare il trattamento dei dati personali, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle garanzie e libertà previste dalla Costituzione e dalla Legge. Per ulteriori informazioni si rimanda al sito www.cnpd.pt.

⁷ Parere n. 22/2016, consultabile al sito citato alla nota precedente. Esso è stato richiesto e dato ai sensi delle attribuzioni conferite a tale ente ai sensi dell'art. 22, 2° comma, della Legge 26 ottobre 1998, n. 67, modificata dalla Legge 23 agosto 2015, n. 103 (*Lei de Proteção de Dados Pessoais – LPDP*).

sussistevano altri strumenti di attuazione dell'ATD, che non necessitavano di autorizzazione giudiziaria.

In conseguenza di ciò sono stati apportati aggiustamenti alla disciplina in esame, che constano nella versione definitiva del testo, ma, ciò nonostante, in data 13 settembre 2016 la CNPD ha di nuovo espresso un'opinione negativa⁹.

4. - Ulteriori critiche hanno riguardato il fatto che la disciplina del Decreto relativa ai cittadini portoghesi, o ai soggetti fiscali residenti in Portogallo, era assai meno ristretta di quella vigente in altri Stati membri dell'UE, ove per esempio non vige alcun controllo automatico, oppure vige al solo momento di apertura del conto corrente, ma non si riferisce al saldo, oppure prevede dei limiti di saldo più elevati, ecc..

5. - Da un punto di vista "socio-politico" il PR ha rilevato la mancanza di un dibattito pubblico approfondito, considerato necessario, perché inerente ad un tema che andava ad incidere su una materia ove in pratica si faceva riferimento ad una presunzione di colpevolezza in materia fiscale, indipendentemente dalla sussistenza di sospetti o di indizi al riguardo.

6. - In ogni caso, a prescindere da tutte le considerazioni e critiche sin qui esposte, il PR ha asserito che la sua decisione di apposizione del veto politico si fondasse in primo luogo sulla più che evidente mancanza di opportunità del Decreto in esame, sia perché in questo momento in Portogallo è in corso un processo di consolidamento del sistema bancario, sia perché è importante mantenere la fiducia dei portoghesi, siano essi meri risparmiatori oppure investitori, al fine della crescita dell'investimento, senza il quale non aumenterà l'occupazione né avverrà una stabilizzazione finanziaria di lunga durata.

Quindi, è innanzitutto pensando alla situazione finanziaria del Paese che il PR ha apposto il veto, nonostante sussistano ulteriori condizioni sicuramente non irrilevanti, cui si è già fatto riferimento (scarso dibattito pubblico, problemi di conformità con la Costituzione, mancanza di proporzionalità del nuovo regime e così via).

8 Il riferimento costituzionale suppostamente violato è l'art. 18, 2° comma, della Costituzione portoghese, il quale sancisce che "La legge può restringere i diritti, le libertà e le garanzie nei casi espressamente previsti dalla Costituzione, dovendo le restrizioni limitarsi al necessario per salvaguardare altri diritti o interessi costituzionalmente protetti." Nel medesimo parere, la CNPD pone in questione anche la costituzionalità della legge di autorizzazione legislativa concessa al Governo, in quanto questa non definisce l'oggetto, il senso e l'estensione dell'autorizzazione stessa nella parte relativa al dovere di comunicazione alla ATD; in tal modo sarebbe violato l'art. 165, 2° comma, della Costituzione portoghese, secondo il quale "Le leggi di autorizzazione legislativa devono definire l'oggetto, il senso, l'estensione e la durata dell'autorizzazione, la quale può essere prorogata." La norma che contiene l'autorizzazione legislativa concessa al Governo è l'art. 188 della Legge 30 marzo 2016, n. 7-A.

9 Ciò è stato riferito dal PR nella comunicazione con cui ha rinviato al Governo il progetto di Decreto-Legge, il cui testo è consultabile al sito <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=114908>. Non siamo stati in grado di reperire l'atto ivi citato, di cui non possiamo dare alcun riferimento specifico.

In tal modo, il Decreto qui analizzato è stato rimandato al Governo privo di promulgazione, ai sensi dell'art. 136, 4° comma, della Costituzione portoghese¹⁰.

Il Governo ha affermato che pondererà le varie questioni sollevate dal PR prima di procedere ad una nuova decisione in merito alla disciplina vertente sulla materia dissertata in questo breve articolo¹¹.

10 Il quale recita: "Entro il termine di quaranta giorni a decorrere dal ricevimento di qualunque Decreto, al fine di promulgazione, o dalla pubblicazione della decisione del Tribunale costituzionale che non si pronunci nel senso dell'incostituzionalità di norma che in esso consti, il Presidente della Repubblica deve promulgarlo o esercitare il diritto di veto, comunicando per iscritto al Governo il senso del veto stesso." Si fanno notare alcune differenze tra questa disposizione ed il secondo comma dello stesso articolo, che si riferisce al veto presidenziale relativo alle leggi del Parlamento: per quanto concerne i Decreti governativi il PR non ha alcun obbligo di rinvio dell'atto e neanche di motivare il veto, essendo sufficiente esprimere il "senso" del veto stesso; per di più in caso di riconferma dell'approvazione della legge, il PR è obbligato a promulgarla entro otto giorni dal ricevimento, mentre niente di ciò viene espresso relativamente ai decreti del Governo. Viene da chiederci quindi se il veto politico sugli atti governativi possa essere apposto infinite volte. La dottrina costituzionalistica afferma però che "Il veto è definitivo. Se il Governo vuole «superare» questo veto assoluto ha solo la possibilità di trasformare il decreto-legge in progetto di legge e di esercitare il suo diritto di iniziativa legislativa nei confronti del Parlamento..." (J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *op. cit.*, 206).

11 Per una breve sintesi delle posizioni assunte da vari partiti politici, in seguito alla decisione presidenziale, si rimanda all'articolo *Marcelo vetou fim do sigilo bancário. O que pensam os partidos?*, consultabile in https://www.noticiasaoiminuto.com/politica/662740/marcelo-vetou-fim-do-sigilo-bancario-o-que-pensam-os-partidos?utm_source=gekko&utm_medium=email&utm_campaign=daily. In generale, si può asserire che la sinistra ha espresso opinioni favorevoli alla soppressione del segreto bancario (PCP e BE), manifestando critiche più o meno velate alla posizione assunta dal PR, il quale è invece stato elogiato dalla compagine politica più conservatrice (PSD e CDS); non molto chiaro è stato l'atteggiamento degli esponenti del Partito Socialista, i quali hanno formulato frasi alquanto sibilline e, in certi casi, non proprio coerenti, per cui non si riesce ad evincere una posizione definitiva sull'argomento. Desideriamo ricordare che l'attuale Governo portoghese è composto di soli elementi del Partito Socialista e che gode del sostegno parlamentare, oltre che di tale partito, com'è ovvio, anche del Blocco di Sinistra e del Partito Comunista. Il Presidente della Repubblica Marcelo Rebelo de Sousa appartiene invece al Partito Socialdemocratico. Siamo di fronte ad un classico esempio di "coabitazione", il che non costituisce affatto una novità nella compagine politica lusitana.