

PORTOGALLO: La formazione del nuovo Governo

di Giovanni Vagli
(8 dicembre 2015)

Sommario: 1.- Premessa. – 2.- Le vicende istituzionali immediatamente successive alle elezioni legislative. 3.- Il mandato di Primo Ministro conferito a Pedro Passos Coelho. 4.- Prime considerazioni di natura giuridico-costituzionale. 5.- Le conseguenze della mozione di sfiducia verso il Governo presieduto da Passos Coelho. 6.- Il conferimento del mandato di Primo Ministro ad António Costa (conclusioni).

1.- Il 4 ottobre 2015 si sono svolte in Portogallo le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea della Repubblica (AR), ovvero il Parlamento nazionale¹.

La coalizione di centro-destra costituita dal Partito Socialdemocratico (PSD) e dal Centro Democratico Sociale (CDS) ha ottenuto il miglior risultato (36,86% dei voti); la seconda forza politica più votata è stata il Partito Socialista (PS) (32,31% dei voti). Sebbene la coalizione di centro-destra, che ha assunto in quest'occasione il nome di *Portugal à frente*, sia stata la forza politica più votata, complessivamente la sinistra ha però ottenuto un numero maggiore voti², il che ha creato una serie di problematiche istituzionali; in particolare, si è disquisito su temi inerenti a chi spetti la legittimità a formare il Governo sulla base dei risultati elettorali, più specificamente se sussista un obbligo da parte del Presidente della Repubblica di nominare quale Primo Ministro il rappresentante politico del partito che ha ottenuto il maggior numero di suffragi.

¹ I relativi risultati ufficiali sono disponibili in <http://www.legislativas2015.mai.gov.pt/>.

² Il "Bloco de Esquerda" (letteralmente: "Blocco si Sinistra") ha ottenuto in totale 19 seggi, il PCP-PEV (*Partido Comunista Português-Partido Ecologista Os Verdes*) 17, che sommati agli 86 seggi del PS davano il risultato 122 seggi, che rappresentavano una maggioranza assoluta (il numero totale dei seggi parlamentari portoghesi è attualmente di 230; ai sensi dell'art. 148 della CRP: «L'Assemblea della Repubblica ha come minimo centottanta Deputati e come massimo duecentotrenta, secondo i termini della legge elettorale.»; la legge che disciplina le elezioni del Parlamento portoghese è la Legge 16 maggio 1979, n. 14, il cui articolo 13, 1° comma, determina il numero dianzi riportato; per ciò che concerne la traduzione della norma qui citata si rimanda alle considerazioni svolte nella nota successiva); la coalizione vincente ha ottenuto "solo" 102 seggi, di per sé insufficienti per ottenere la fiducia del Parlamento, anche se ad essi fossero stati sommati i 5 seggi ottenuti dal PPD/PSD (deve supporre che i social-democratici abbiano ottenuto tali seggi "aggiuntivi", in quanto potrebbero non essersi presentati in coalizione con il CDS in tutti i collegi elettorali); l'ulteriore seggio era stato ottenuto dal PAN (*Pessoas-Anímais-Natureza*), di chiaro stampo ecologico, ma difficilmente inquadrabile politicamente. In ogni caso, anche se il relativo rappresentante avesse appoggiato un Governo di centro-destra non si sarebbe raggiunto il 50% + 1 necessario per la fiducia. Tali risultati sono stati pubblicati nel sito citato alla nota 1.

Questa, a nostro avviso, costituisce un'interpretazione errata dell'art. 187, 1° comma, della Costituzione portoghese (CRP), il quale recita: «Il Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, dopo aver udito i partiti rappresentati nell'Assemblea della Repubblica, tenuto conto dei risultati elettorali.»³ Tener conto dei risultati elettorali non implica automaticamente l'obbligo di nomina del rappresentante della forza politica più votata, ma solo il dovere di valutare una soluzione politica possibile sulla base del voto espresso dai cittadini⁴; ritorneremo più avanti su questo argomento e continuiamo a descrivere lo svolgersi delle vicende.

2.- Subito dopo le elezioni sono iniziate le trattative tra i vari partiti politici, da un lato per fare in modo che la coalizione vincente ottenesse la fiducia parlamentare, dall'altro per raggiungere un risultato politico che fosse alternativo ad un eventuale Governo di centro-destra; nell'ambito di tali trattative il Partito Socialista ha funto da ago della bilancia, partecipando sia ai colloqui con la coalizione vincente sia a quelli con gli altri partiti rappresentati in Parlamento, ma di matrice "mancina", ovvero, in specifico, il "Bloco de Esquerda" (BE), il Partito Comunista ed i Verdi.

I negoziati ed i colloqui non hanno raggiunto alcun esito, mantenendo il Portogallo in una situazione di impasse; mancava una maggioranza parlamentare che appoggiasse PSD/CDS, ma allo stesso tempo la sinistra non era riuscita ad esprimere una concreta soluzione di natura contrapposta.

Sono proseguiti i dibattiti sulla questione istituzionale in corso, ovvero su chi, ai sensi della Costituzione, godesse della legittimità a formare il Governo, ma, purtroppo, sono stati sovente scervi di fondamento giuridico, limitandosi a proporre meri cliché giornalistici tesi più che altro ad influenzare l'opinione pubblica, però dimostranti quanto sia diffusa una mancanza di conoscenza della Legge Fondamentale⁵.

3.- Il 22 ottobre 2015 il Presidente della Repubblica portoghese (PR), Aníbal Cavaco Silva, ha quindi designato quale Primo Ministro Pedro Passos

3 Traduzione e sottolineatura a cura dell'autore del presente articolo. Se non sarà indicato in modo diverso, tutte le traduzioni presenti nel testo dovranno intendersi svolte dall'autore stesso, il quale se ne assume tutta la responsabilità.

4 Abbiamo sempre difeso questa opinione. Sebbene non esplicitamente, la stessa la si può evincere da quanto sostenuto in *Profili costituzionalistici della recente crisi di Governo in Portogallo*, "Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", III, 2004, 1377 e segg.; in tale contesto abbiamo criticato la tesi secondo cui il risultato delle elezioni legislative fosse vincolativo quanto alla designazione del Primo Ministro, nella misura in cui tale carica spettasse ad un rappresentante del partito o della coalizione più votati. Il testo costituzionale portoghese non afferma niente di simile e la recente esperienza istituzionale offre sostegno a detto parere. Il proseguimento della lettura di questo articolo chiarirà meglio i concetti qui espressi.

5 Ragion per cui non riteniamo siano degni di menzione bibliografica.

Coelho, leader del Partito Socialdemocratico; nella comunicazione diretta al Paese il PR ha affermato: «(...) Seguo la regola che è sempre stata in vigore, ripeto, è sempre stata in vigore nella nostra democrazia: chi vince le elezioni è invitato a formare il Governo dal Presidente della Repubblica. (...)»⁶.

Ribadiamo quando su affermato, ovvero che non condividiamo affatto tale interpretazione delle disposizioni costituzionali. In considerazione del fatto che le forze di sinistra avessero ottenuto la maggioranza dei consensi, sarebbe stato non solo costituzionalmente possibile, ma *forse* anche più corretto, optare per un Primo Ministro appartenente a tale schieramento⁷. Cavaco Silva ha operato in modo diverso per ragioni esclusivamente politiche, senza che fosse giuridicamente obbligato a compiere tale scelta.

I restanti membri del Governo sono stati nominati dal PR su proposta del Primo Ministro⁸; il Governo avrebbe anche necessitato della fiducia parlamentare⁹ per svolgere a pieno le proprie funzioni, vigendo una doppia responsabilità dell'esecutivo, ovvero sia verso il PR sia verso l'organo legislativo¹⁰.

L'ipotesi di una "Grande Coalizione" tra Partito Socialista e PSD/CDS sarebbe stata particolarmente gradita al PR, il quale sino all'ultimo ha cercato di spingere detti partiti in tal senso¹¹: il principale vantaggio di questa soluzione sarebbe stato un cospicuo sostegno parlamentare, che, almeno ipoteticamente, avrebbe garantito la stabilità governativa; a tal scopo, si ravvisavano due soluzioni possibili: o un mero sostegno esterno del PS ad un Governo con soli appartenenti allo schieramento di centro-destra, oppure, mediante un accordo politico più ampio, sarebbe addirittura stato possibile inserire all'interno del Governo elementi appartenenti allo stesso PS. Nessuna delle soluzioni è andata in porto: l'accordo tra PS e PSD/CDS non ha avuto luogo.

Il Segretario Generale del PS, António Costa, ha quindi concentrato la propria attenzione sui sopra citati partiti dell'arco di sinistra per cercare la

6 Cfr. <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=97250>.

7 Chiariremo in seguito il significato della parola "forse".

8 Art. 187, 2^a comma, della Costituzione portoghese.

9 Ai sensi dell'art. 163, lettera e) della Costituzione portoghese.

10 Art. 190 della Costituzione portoghese.

11 Cfr. São José Almeida, *Cavaco quer acordo entre coligação e PS*, <http://www.publico.pt/politica/noticia/cavaco-este-e-o-tempo-do-compromisso-1710335>; José Bastos, Álvaro Santos Almeida. "Cavaco não desiste de acordo PS/PAF", http://rr.sapo.pt/noticia/37699/alvaro_almeida_cavaco_nao_desiste_de_acordo_pspaf.

possibilità di un un accordo che garantisse la formazione di un esecutivo alternativo.

4.- Tenuto conto di questo contesto, desideriamo svolgere alcune considerazioni di natura costituzionale, in particolare sulle scelte perpetrate dal PR.

Abbiamo già affermato che non sussistesse alcun obbligo costituzionale di designare quale Primo Ministro un rappresentante politico della coalizione che aveva ottenuto il miglior risultato elettorale, diversamente da quanto è stato asserito dal PR, ed abbiamo pure giustificato le nostre convinzioni sulla base della lettera dell'art. 187, 1° comma, CRP¹². Resta quindi da vedere se la scelta concreta svolta dal PR sia stata o meno conforme alla Costituzione.

In virtù del risultato elettorale, certe "fazioni"¹³ si sono pronunciate nel senso che la legittimità a formare il Governo fosse di competenza di un rappresentante di sinistra, in particolare del PS, partito che all'interno di tale schieramento aveva avuto il maggior numero di consensi.

Anche questa tesi deve essere rigettata.

Se da una parte il PR non era affatto obbligato a nominare Passos Coelho quale Primo Ministro, dall'altra neppure sussisteva un obbligo costituzionale di designazione di un elemento di sinistra a tale carica; ciò in quanto, sebbene i risultati attribuissero la maggioranza assoluta dei seggi allo schieramento di sinistra, è pur sempre vero che ciò costituiva un semplice dato aritmetico e niente più, ovvero le elezioni politiche non avevano prodotto un'effettiva maggioranza di sinistra, perché mancava una coesione tra i partiti di tale orientamento. Sia in passato che nel presente, tra detti partiti erano sorte forti polemiche che dimostravano profonde divergenze su temi fondamentali; solo per fare alcuni esempi: il PS si è sempre dimostrato un partito totalmente favorevole alla UE e non ha mai posto in causa il vincolo del Portogallo ai rispettivi Trattati, mentre il PCP in più occasioni ha affermato di voler sottoporre a referendum popolare la continuazione nell'ambito dell'Euro¹⁴; il BE ha sempre dimostrato severi dubbi quanto al Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e

12 Inoltre, si rimanda alla nota 4. Sul tema cfr. anche Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, 2006, 650.

13 Per quanto precedente ai risultati elettorali definitivi, si veda ad esempio quanto sostenuto in *Socialistas insistem. PS pode governar mesmo perdendo*, <http://observador.pt/2015/10/04/socialistas-insistem-ps-pode-governar-mesmo-perdendo/>. Esporremo tra breve la nostra opinione.

14 Detta posizione faceva addirittura parte del programma politico per le elezioni legislative del 2015 (cfr. Maria Lopes, *PCP inclui saída de Portugal do euro no programa eleitoral*, <http://www.publico.pt/politica/noticia/pcp-inclui-saida-de-portugal-do-euro-no-programa-eleitoral-1701326>).

sulla Governance¹⁵, essendo oltretutto contrario, in materia internazionale, all'appartenenza del Portogallo alla NATO¹⁶.

Ciò dimostra tutte le incompatibilità e gli attriti tra questi tre partiti che, sebbene fossero tutti di sinistra, manifestavano tra loro enormi differenze.

La posizione del PR non era affatto semplice, non solo e non tanto a causa di un risultato elettorale che non permetteva, almeno all'inizio, di scorgere una soluzione governativa plausibile, ma anche alla luce di alcuni elementi istituzionali che impedivano soluzioni di natura diversa, in particolare lo scioglimento del Parlamento e l'indizione di nuove elezioni.

Sussisteva al riguardo un doppio divieto costituzionale: Cavaco Silva si trovava nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, il che gli impediva di sciogliere l'AR¹⁷; anche se tale proibizione non fosse sussistita, ne vigeva in ogni caso un'altra: il Parlamento portoghese non può essere sciolto nei primi sei mesi della legislatura¹⁸.

Il PR aveva quindi le mani legate e si è trovato a dover operare delle scelte fortemente condizionate.

Pertanto, non lo si può biasimare per aver conferito il mandato di Primo Ministro ad un elemento del PSD; è stato un tentativo, probabilmente effettuato nella speranza che vi fosse un ripensamento all'ultimo momento da parte del PS, il quale, alla luce di esigenze politiche concrete, avrebbe potuto mettere da parte le proprie questioni e lasciare spazio ad un Governo che, sebbene con caratteristiche diverse da quelle auspiccate dai socialisti, avrebbe quanto meno garantito la credibilità del Paese¹⁹. Il programma governativo è stato consegnato al Presidente del Parlamento il 6 novembre 2015²⁰; il dibattito sullo

15 Cfr. *A estratégia do Bloco: dentro das regras da UE, só dá um ano*, <http://observador.pt/2015/10/16/a-estrategia-do-bloco-dentro-das-regras-da-ue-so-da-um-ano/>.

16 Cfr. Maria Enrique Espada, *Catarina Martins: Portugal fora da NATO e Americanos fora das Lajes*, http://www.sabado.pt/portugal/detalhe/catarina_martins_portugal_fora_da_nato_e_americanos_fora_das_lajes.html.

17 Art. 172, 1° comma, CRP.

18 Stessa disposizione citata nella nota precedente.

19 Specifiche preoccupazioni erano dirette verso il mercato in generale e la borsa valori di Lisbona in particolare, la quale non stava reagendo bene alla situazione di incertezza politica.

20 Ai sensi dell'art. 192, 1° comma, CRP, il programma di Governo è sottoposto alla valutazione del Parlamento mediante una dichiarazione scritta del Primo Ministro entro il termine massimo di dieci giorni a decorrere dalla rispettiva nomina.

stesso è stato fissato per i giorni 9 e 10 dello stesso mese²¹. Sono state presentate quattro mozioni di sfiducia nei confronti del Governo, rispettivamente dal PS²², dal PCP²³, dal BE²⁴ e dal PEV²⁵.

La prima ed unica ad essere stata votata è stata quella del PS, la quale, avendo ottenuto la maggioranza dei voti del Parlamento, ha determinato oltre alla caduta del Governo, l'inutilità di procedere alla votazione sulle altre tre²⁶.

5.- Dopo di ciò, non sono terminate le vicissitudini istituzionali che hanno travagliato la vita del PR.

Una volta approvata la mozione di sfiducia parlamentare nei confronti del Governo, quali erano le soluzioni possibili? Una folta di schiera di giuristi e di politici ha fatto propria l'opinione secondo cui fosse possibile solo una soluzione, ovvero nominare quale Primo Ministro il Segretario Generale del PS, António Costa²⁷, anche alla luce del fatto che nel frattempo il PS era pervenuto

21 Cfr. http://www.noticiasaminuto.com/politica/481672/programa-do-governo-entregue-e-e-isto-que-la-esta?utm_source=emv&utm_medium=email&utm_campaign=afternoon. La durata della discussione sul programma di Governo non può superare i tre giorni (art. 192, 3° comma, CRP).

22 *Diário da Assembleia da República* [abbreviato: "DAR"], II Série-A, n.º 6/XIII/1, (10 novembre 2015), pp. 2-4.

23 *Ibidem*, pp. 5-6.

24 *Ibidem*, pp. 4-5.

25 *Ibidem*, pp. 6-7.

26 Di diversa opinione sembrerebbero essere Jorge Miranda /Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, 2006, 664, secondo i quali «Se viene presentata più di una mozione di sfiducia sul programma, la votazione verrà realizzata secondo l'ordine di presentazione, senza esclusione dell'eventuale non approvazione di ciascuna di esse.» Nondimeno, forse l'opinione di questi autori si riferisce appena al caso di non approvazione delle mozioni, ma non a quello di approvazione delle stesse, circostanza in cui una sola votazione è sufficiente a far cadere il Governo, come si è concretamente verificato nel caso di specie. La discussione parlamentare sul Programma del Governo PSD/CDS è stata pubblicata in DAR I Série, n.º 3/XIII/1, (10 novembre 2015), p. 2 e segg., e in DAR I Série, n.º 4/XIII/1, (11 novembre 201), p. 2 e segg.; la votazione ha avuto il seguente esito specifico: voti totali a favore: 123 (86-PS, 19-BE, 15-PCP, 2-PEV, 1-PAN); voti totali contro: 107 (89-PSD, 18-CDS/PP) [*ibidem*, p. 72].

27 Cfr. *E agora, o que pode fazer Cavaco Silva*, http://www.noticiasaminuto.com/politica/484276/e-agora-o-que-pode-fazer-cavaco-silva?utm_source=emv&utm_medium=email&utm_campaign=daily.

a precisi accordi di Governo scritti con gli altri due partiti di sinistra rappresentati in Parlamento.

Tuttavia, non sembrava essere questa l'intenzione di Cavaco Silva, il quale invece propendeva per un Governo di gestione, la cui carica si sarebbe conclusa con l'elezione del nuovo PR, o, al limite e più probabilmente, con una nuova elezione del Parlamento, quando essa fosse stata possibile.

È doveroso chiedersi se tale soluzione violasse o meno i parametri costituzionali.

Parte della dottrina ha risposto in senso positivo²⁸.

Gli argomenti utilizzati sono stati i seguenti: «Se un Governo non riesce ad ottenere la fiducia dell'Assemblea della Repubblica, se viene approvata una mozione di sfiducia, dovrà essere sostituito. ... È ciò che è successo nel 1978, in seguito alla caduta del Governo del PS sostenuto dal CDS, il Presidente Eanes nominò Nobre da Costa Primo Ministro ... Nobre da Costa non ottenne la fiducia del Parlamento ed il Presidente [Ramalho Eanes] nominò Mota Pinto. Successivamente Mota Pinto presentò le dimissioni, in conseguenza di una possibile approvazione di una mozione di sfiducia, ed il Presidente nominò Maria de Lourdes Pintasilgo. ... Di fronte ad una congiuntura interna ed esterna così esigente il Paese non sopporterebbe un Governo di gestione e quest'ultimo sarebbe incostituzionale²⁹. ... Non è possibile mantenere un Governo di gestione in modo indefinito, anche a causa della sua natura, perché si tratta di un Governo che, ai sensi della Costituzione, è limitato alle decisioni assolutamente necessarie ai fini della corretta gestione. Gestione non significa decisione politica fondamentale³⁰. Se pensiamo che ancora non è stato approvato il Bilancio per l'anno 2016 e che sussiste una situazione internazionale così difficile, a causa della crisi dei rifugiati, della situazione in Siria, della situazione nell'Unione Europea. ... Cavaco Silva dovrebbe invitare il secondo partito più votato e dopo si osserverebbe cosa succede. ... Come ultima ipotesi potrebbe vigere un Governo di iniziativa presidenziale. Ma questa sarebbe l'ultima ratio. ... Nel 1978 ... il Presidente Eanes intese che non sussistessero le condizioni per un Governo maggioritario con il sostegno del Parlamento ed è ricorso ad un Governo di iniziativa presidenziale. Ma un Governo di iniziativa presidenziale è, per sua natura, un Governo molto precario e che potrebbe mantenere il potere sino all'indizione di nuove elezioni.»

28 Cfr. *Jorge Miranda sem dúvidas: Governo de gestão será inconstitucional*, <http://expresso.sapo.pt/politica/2015-10-26-Jorge-Miranda-sem-duvidas-Governo-de-gestao-sera-inconstitucional>.

29 Sottolineatura nostra.

Tali opinioni, sicuramente condivisibili, si fondano sullo spirito della CRP³¹, secondo la quale la “normalità istituzionale” è rappresentata da un Governo che gode della fiducia parlamentare; tuttavia, non ci sembra che contrastino diametralmente con quanto sostenuto da Cavaco Silva, il quale si è espresso in senso favorevole ad un Governo di gestione solo come soluzione *ad interim*, mai come decisione a tempo indeterminato.

Quindi, dobbiamo chiederci: se l'attuale PR avesse deciso di mantenere in carica il Governo sfiduciato di Passos Coelho, avrebbe violato la Costituzione?

30 L'art. 186, 5° comma, CRP afferma che «Prima della valutazione del suo programma da parte dell'Assemblea della Repubblica, o in seguito alle relative dimissioni, il Governo si limiterà a praticare gli atti strettamente necessari al fine di assicurare la gestione degli affari pubblici.» A questo riguardo J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira *Constituição da República Anotada*, Volume II, Coimbra, 2010, 430, sostengono che «Questo precetto vuol significare due cose: in primo luogo che un nuovo Governo entra nel pieno delle funzioni solo in seguito al suo “passaggio parlamentare”; in secondo luogo che il Governo dimesso, sebbene debba continuare ad assicurare la gestione degli affari pubblici sino alla presa di potere del nuovo Governo, è naturalmente ferito da una severa *capitis deminutio*. / Quanto al primo punto, si tratta di una conseguenza della natura parlamentare del sistema di governo. L'esecutivo è scelto e nominato dal PR, prende possesso e inizia a svolgere le funzioni senza necessità di un voto di investitura parlamentare. Però cessa di essere un Governo imperfetto dopo sottoporsi all'AR. Quanto al secondo punto, il mantenimento in funzioni è, pertanto, un dovere che deriva direttamente dalla Costituzione, non essendo necessario che il PR lo solleciti o lo determini. Il Governo non può disertare né i suoi membri possono abbandonare le loro funzioni. / Nel caso di Governi in attesa della fiducia parlamentare, si capisce tale soluzione, dato che il Governo è, per così dire, provvisorio, potendo essere rigettato in sede di AR. Nel caso di Governi cessanti, si tratta, da una parte, di evitare un vuoto governativo, che può essere eventualmente abbastanza lungo, e, dall'altra, di impedire i così detti “testamenti ministeriali” (nomina di funzionari, ecc.) ed anche l'esecuzione postuma di misure previste nel programma del Governo dimesso, come se non lo fosse stato. La limitazione dei poteri dei Governi nominati che attendono il “passaggio” nella AR e dei Governi dimessi è un'esigenza dello stesso principio democratico della responsabilità parlamentare del Governo.» Desideriamo spendere alcune parole circa l'affermazione degli autori citati in questa nota in merito alla «natura parlamentare del sistema di governo». In realtà detta affermazione, oltre a contrastare con la posizione dottrinale dominante che considera quale semipresidenziale il sistema di governo portoghese (o, più correttamente, la *forma di governo*, ma non vogliamo in questa sede entrare in disquisizioni circa la distinzione tra *forme* e *sistemi di governo*), non è neppure in perfetta sintonia con quanto sostenuto in altre sedi. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003, 598-599, si esprime infatti nel senso di «regime misto parlamentare-presidenziale». A giustificazione di tale formula egli sostiene che «... sono visibili elementi caratteristici del regime parlamentare e dimensioni proprie della forma di governo presidenziale. La scelta dell'espressione *regime misto* parlamentare-presidenziale non è arbitraria. Sembra certo che la Costituzione portoghese del 1976 non abbia accolto una forma di governo “chimicamente pura” (presidenzialismo, parlamentarismo), bensì abbia cercato di articolare dimensioni proprie di varie forme di governo. Inoltre, la formula *parlamentare presidenziale* corrisponde meglio a quello che, in realtà, la Costituzione ha eletto quali elementi strutturanti della forma di governo. In primo luogo, in tempi di stabilità costituzionale con un Governo di maggioranza assoluta o di maggioranza relativa, è l'asse *Parlamento Governo* che acquisisce centralità politica, al contrario di quanto sembra suggerire la formula del semipresidenzialismo (usata dalla maggioranza della dottrina portoghese). In secondo luogo, sino ad oggi non si è delineato con sicurezza l'archetipo

La risposta non è così semplice.

In concomitanza con l'approvazione della sfiducia parlamentare verso l'esecutivo, le forze politiche di sinistra avevano raggiunto accordi scritti che avrebbero garantito il sostegno ad un Governo socialista. Ma ciò era di per sé sufficiente ad obbligare il PR a nominare un Primo Ministro di tale partito? Apparentemente sì, in quanto, come abbiamo già visto, qualora sia possibile la formazione di un Governo con il sostegno del Parlamento, questa deve essere la soluzione istituzionale da prendere.

Comunque, è pur sempre vero che tali accordi dimostravano molti limiti; innanzitutto, il fatto che non sia stato approvato un accordo unico di governabilità, firmato da tutti i partiti della compagine di sinistra, provava quanto fossero ancora grandi i contrasti tra essi. Il PS ha dovuto negoziare separatamente tali accordi per ottenere un consenso specifico ed unilaterale da parte di ciascun partito, ovvero i singoli accordi servivano a soddisfare non una volontà politica unica e globale di tutta la sinistra, bensì le peculiari richieste di ciascuna forza rappresentata in Parlamento.

semipresidenziale, soprattutto quando, come viene evidenziato dalla dottrina recente, il modello francese del semipresidenzialismo è scarsamente operante al fine di spiegare le profonde differenze di regime e di prassi delle forme di governo relegate nella nebulosa semipresidenzialista. Infine, la centralità presidenzialista sottostante alla formula semipresidenzialista sembra fondarsi più sull'eccezione che sulla regola. Elegge i poteri del Presidente della Repubblica in tempo di crisi per costruire, da lì, lo schema semipresidenzialista dimenticando che, anche nei periodi di instabilità che causano un eventuale interventzionismo presidenziale, nel sistema di governo portoghese continuano a mancare dimensioni tipiche del sistema presidenziale come la direzione dell'esecutivo o, per lo meno, la riserva esclusiva o dominante di competenze governative importanti sotto il profilo esterno ed interno (politica estera e politica di difesa). Perciò, più importante di una discussione nominalista, è definire i tratti misti della forma di governo plasmata dalla Costituzione.» Per una lettura su argomenti che invece difendono la tesi semipresidenziale, che si fonda sostanzialmente sulla doppia responsabilità dell'esecutivo, la letteratura è vastissima, sia in lingua portoghese che in altre lingue. A mero titolo esemplificativo, rimandiamo alla bibliografia citata nel testo di J.J. Gomes Canotilho dianzi menzionato (*ibidem*, 614-615).

31 Forse nessuna norma costituzionale portoghese si esprime letteralmente in tal senso, ma è comunque un dato pacifico che la regola generale sia la sostituzione di un Governo auto-dimissionario, o dimesso da organo differente, con un altro. L'art. 186, 4^o comma, prevede espressamente che il Primo Ministro del Governo cessante venga esonerato il giorno in cui ne venga nominato uno nuovo; nondimeno, non riteniamo che da ciò si debba evincere che, sin tanto che sia possibile, debba vigere un Governo con pienezza di poteri, in quanto un Governo di mera gestione ricadrebbe comunque nell'ipotesi prevista da questa disposizione. Probabilmente sono più convincenti le argomentazioni per cui uno Stato non possa sopravvivere a lungo con atti di mera gestione, essendo in realtà necessari atti consistenti che solo un Governo nel pieno esercizio dei poteri può svolgere (si vedano al riguardo le considerazioni effettuate nella nota precedente). Quindi la regola generale deve prevedere Governi muniti di fiducia parlamentare, essendo solo eccezionalmente possibili Governi di gestione, allorché non siano attuabili soluzioni diverse.

Di tal fatta, il sostegno parlamentare ad un Governo socialista sussisteva, ma ancora con alcuni limiti.

Certo, è facile obiettare che i citati accordi avrebbero garantito una fiducia parlamentare, quanto meno iniziale, però ciò doveva considerarsi sufficiente per una nomina a Primo Ministro del Segretario Generale socialista?

Formalmente la risposta dovrebbe essere affermativa.

Ciò nonostante, non possiamo esimerci dal domandarci se i poteri del PR, ai sensi del summenzionato art. 187, 1° c., CRP, potessero spingersi ad una valutazione politica di tali accordi e, di conseguenza, ad un rifiuto di tale nomina, sulla base di considerazioni che giudicassero insufficienti le garanzie ivi contenute; probabilmente il merito di tali accordi non avrebbe potuto essere valutato, ma è pur sempre vero che l'obbligo di nomina del Primo Ministro sulla base dei risultati elettorali implica una valutazione sulle concrete possibilità di ottenimento della fiducia parlamentare. Se queste vengono garantite da uno o più accordi politici tra i partiti rappresentati in Parlamento, riteniamo che il PR abbia l'obbligo costituzionale di nomina del Primo Ministro, a prescindere dalla concordanza o meno con il programma governativo, la cui valutazione spetta all'organo legislativo. Soltanto in seguito all'entrata in funzione del Governo il PR potrebbe servirsi degli ulteriori poteri che la Costituzione gli conferisce, in particolare quello attribuitogli dall'art. 195, 2° comma, secondo cui «Il Presidente della Repubblica può dimettere il Governo solo quando ciò sia necessario per il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche, dopo aver sentito il Consiglio di Stato.» In pratica, il veto di iniziativa presidenziale nei confronti dell'esecutivo può essere apposto solo quando il Governo si trovi in effettività di funzioni, non in via preventiva, sulla base di considerazioni personali che porterebbero a conclusioni in merito alla governabilità di un esecutivo non ancora in carica³².

32 L'art. 195, 2° comma, costituisce una delle norme più complesse e problematiche della Costituzione portoghese. Sebbene sussista per il PR l'obbligo di sentire il Consiglio di Stato, il parere di quest'ultimo non è vincolante, non venendo ciò indicato nella disposizione in esame. Quindi si tratta di una decisione se non totalmente libera, quantomeno autonoma, il cui potere discrezionale sembra essere corroborato dalla formula utilizzata "quando ciò sia necessario per il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche", che costituisce un dispositivo privo di contorni definiti. Ciò nonostante, l'interpretazione comunemente data in dottrina limita assai il concetto di potere utilizzabile dal PR ai sensi di tale norma, anche in combinato disposto con ulteriori disposizioni contenute all'interno della stessa Costituzione. Il fatto che l'elezione di un nuovo PR non implichi le automatiche dimissioni del Governo, serve a dimostrare l'elevato grado di autonomia politica del secondo rispetto al primo. Da ciò consegue che il Primo Ministro non possa essere esonerato dal PR per mere ragioni di sfiducia politica o per mancanza di solidarietà politica tra i due organi; in tal senso, il PR dovrà limitare il proprio dissenso rispetto al Governo mediante atti o fatti costituzionalmente previsti, quali critiche all'orientamento, messaggi pubblici, richieste informative, ecc.. La Costituzione attribuisce al PR la facoltà di valutare la coerenza tra l'atto di dimissioni e il fine preposto attraverso tale atto, il che, a parere di taluni, sembra escludere un giudizio di legittimità dell'atto stesso sulla base di ragioni di merito o di eccesso di potere (si rimanda alla dottrina citata in conclusione di questa nota). Come abbiamo dianzi accennato, il

6.- Al termine di tutte queste vicissitudini, in data 24 novembre 2015 il PR ha deciso di designare quale Primo Ministro António Costa³³ ed il giorno successivo è stato formalmente nominato il nuovo Governo, dopo l'accettazione della lista dei ministri. Il 27 novembre è avvenuta la prima riunione del Consiglio dei Ministri, ove è stato approvato il programma³⁴, presentato in Parlamento il giorno stesso³⁵. La discussione sullo stesso è stata fissata per i giorni 3 e 4 dicembre 2015.

La coalizione di centro-destra ha presentato una mozione di sfiducia³⁶, la quale è stata rigettata³⁷; il Governo presieduto da António Costa ha così ottenuto i pieni poteri costituzionali³⁸.

concetto di "regolare funzionamento delle istituzioni democratiche" non è facile da definire in modo netto e pacifico. Tuttavia, possono esemplificarsi alcuni casi in cui tale concetto debba essere ricompreso: situazioni di anormalità costituzionale (per esempio guerre o insurrezioni), che rendano di fatto impossibile al Governo svolgere le proprie competenze ai sensi della Costituzione, divenendo doverosa la nomina di un nuovo Governo; manifesta e reiterata incapacità di ottenere un sostegno attivo minimo e rilevante da parte del Parlamento, rendendosi difficile la gestione dello Stato (legislazione, approvazione del bilancio, ecc.), senza che sia però possibile approvare le dimissioni governative da parte dell'AR, per mancanza di una maggioranza parlamentare a tal scopo necessaria; accadimento di un profondo e durevole iato tra Governo e collettività dei cittadini, in modo tale che ne risulti gravemente compromessa la pace sociale (ad esempio una generalizzata contestazione del Governo e repressione di quest'ultima mediante misure violente, finalizzate al mantenimento della quiete pubblica), senza che ciò implichi lo scioglimento dell'organo legislativo, ma per la quale si ritengano necessarie le dimissioni del Governo; gravi accuse mosse contro membri del Governo, ed in particolare contro il Primo Ministro, in sede parlamentare o penale, nel caso in cui l'Assemblea della Repubblica rifiuti di sospendere tali soggetti, sempre che ciò causi scompiglio o gravi problemi istituzionali (l'art. 196 CRP [Attuazione della responsabilità penale dei membri del Governo] afferma che: «1. Nessun membro del Governo può essere detenuto o arrestato senza la previa autorizzazione dell'Assemblea della Repubblica, tranne in caso di reato doloso per il quale sia prevista una pena detentiva massima superiore a tre anni e in caso di flagranza di reato. / 2. Una volta instaurato un procedimento penale contro un membro del Governo, nel caso in cui questo sia definitivamente accusato, l'Assemblea della Repubblica deciderà se il membro del Governo debba o meno essere sospeso agli effetti di proseguimento del processo, essendo obbligatoria la decisione di sospensione quando si tratti di reato del tipo citato nel comma precedente.»); situazioni di contrasto insolubile tra gli organi in causa, che possano avere quale unica soluzione le dimissioni del Governo, non rinunciando il PR al proprio mandato, oppure gravi circostanze di mancanza di lealtà da parte dell'esecutivo, in particolare occultamento di informazioni, rifiuto ingiustificato di controfirma di atti presidenziali, ecc.; scissione della coalizione che sosteneva il Governo senza che il Primo Ministro si dimetta o rimetta il proprio mandato ad un nuovo voto di fiducia del Parlamento; gravi omissioni da parte del Governo, quali mancata presentazione del programma, della proposta di bilancio, ecc.. Normalmente, nel caso in cui il Governo sia maggioritario, le relative dimissioni implicheranno pure lo scioglimento dell'AR e l'indizione di nuove elezioni, tranne nel caso in cui il Parlamento dimostri interesse verso la formazione di un nuovo Governo. Al di fuori di quest'ultima ipotesi, il PR entrerà in collisione con il Parlamento stesso, nel caso in cui non decida di scioglierlo, il che probabilmente renderà impossibile la formazione di un nuovo Governo, a causa dell'opposizione del Parlamento stesso (su questi temi cfr. J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Anotada*, Volume II, cit., 463 e segg.).

In questo modo si è concluso l'iter che ha condotto alla piena legittimazione di un Governo effettivo all'interno del sistema istituzionale portoghese, rispettandosi i crismi costituzionali, nonostante tutte le beghe, le difficoltà politiche e giuridiche, oltre che agli interessi manifesti o celati, che hanno pervaso, come sempre succede, situazioni di questo tipo.

33 In sede parlamentare è stata fortemente criticata la scelta del PR di aver atteso ben 50 giorni prima della designazione di A. Costa [cfr. l'intervento della Deputata Mariana Mortágua, del "Bloco de Esquerda", DAR I Série, n.º 9/XIII/1, (25 novembre 2015), p. 11 e segg.].

34 Ai sensi dell'art. 188 CRP, nel programma di Governo «...consteranno i principali orientamenti politici e le misure da adottare o da proporre nei diversi ambiti dell'attività governativa.»

35 Per una sintesi del programma di Governo socialista si rimanda a http://www.noticiasaminuto.com/politica/497518/ponto-por-ponto-o-que-costa-anunciou-no-seu-primeiro-debate?utm_source=gekko&utm_medium=email&utm_campaign=daily; i punti essenziali sono i seguenti: estensione al sistema giudiziario del programma di sburocraizzazione "Simplex", iniziato da José Sócrates, antico Primo Ministro socialista rimasto in carica dal 12 marzo 2005 al 21 giugno 2011; "Programa Semente" per la creazione di nuove imprese; abbassamento al 13% dell'IVA sulla ristorazione; ampia riabilitazione urbana; creazione del credito fiscale negativo per sostenere i lavoratori che vivono al di sotto del limite di povertà e per combattere la povertà infantile. Il testo completo è stato pubblicato in DAR II Série-A, n.º 12/XIII/1, (27 novembre 2015), p. 2 e segg..

36 *Moção de Rejeição n.º 5/XIII/1.ª (PSD e CDS-PP) - do Programa do XXI Governo Constitucional* (il testo è reperibile al sito: http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleActividadeParlamentar.aspx?BID=101038&ACT_TP=MOC).

37 La votazione ha avuto il seguente esito: voti favorevoli 106 (PSD-CDS); voti contrari: 122 (PS, PCP, PEV e BE); astenuti: 1 (PAN). La maggioranza dei Deputati in effettività di funzioni ha espresso il dissenso nei confronti di tale mozione di sfiducia, che non è stata approvata (cfr. art. 192, 4º comma, CRP e art. 217, 5º comma, del Regolamento interno dell'AR; il voto è avvenuto per via elettronica ai sensi dell'art. 94, 4º comma, del Regolamento stesso [il tutto è consultabile in www.parlamento.pt]).

38 Ai sensi dell'art. 192, 3º comma, CRP sino al termine della discussione sul programma di Governo qualunque gruppo parlamentare può proporre una mozione di sfiducia oppure il Governo stesso può sollecitare l'approvazione del voto di fiducia. Ciò significa che in mancanza di una richiesta governativa, la semplice bocciatura di una mozione di sfiducia implica l'approvazione del programma di Governo, non essendo necessario un voto esplicito in tal senso, qualora non venga sollecitato.