

**PORTOGALLO: Breve analisi della sentenza che ha dichiarato  
l'incostituzionalità della legge di bilancio 2012**

di Giovanni Vagli  
(15 maggio 2013)

La disciplina costituzionale del bilancio dello Stato portoghese si trova all'interno degli artt. 105-107 della Legge Fondamentale.

Essa prevede che detto atto debba contenere la discriminazione delle entrate e delle spese dello Stato, comprese quelle dei fondi e dei servizi autonomi, nonché il bilancio della Previdenza Sociale; la legge viene elaborata, organizzata, votata ed eseguita annualmente, in accordo con la rispettiva legge di inquadramento; la proposta deve essere accompagnata da una serie di relazioni economico-contabili, ai sensi del 3° comma dell'art. 106 Cost.; l'esecuzione viene controllata dalla Corte dei Conti e dal Parlamento, il quale, in base al parere espresso dalla Corte, approva i Conti Generali dello Stato.

Per il secondo anno consecutivo, nel 2013 la legge di bilancio portoghese è stata oggetto di controllo da parte del Tribunale costituzionale.

In effetti, sin da prima della sua approvazione, allorché erano state annunciate alcune misure di massima che sarebbero state inserite al suo interno, sono stati ventilati forti dubbi in merito alla conformità della legge di bilancio 2012<sup>1</sup> con la Costituzione portoghese.

In particolare, sussistevano riferimenti al ripristino di uno solo dei sussidi spettanti ai lavoratori<sup>2</sup>, contravvenendo in tal modo a quanto era stato asserito dal Tribunale costituzionale nella sentenza n. 353/2012<sup>3</sup>, il che poneva oltretutto seri problemi di inadempimento giurisprudenziale, con possibili conseguenze di responsabilità civile e, al limite, anche penale<sup>4</sup>; inoltre, la riduzione degli scaglioni dell'Imposta IRPEF (in

1 Il progetto di legge, datato 10 ottobre 2012, è stato presentato dal Governo al Parlamento, ai sensi dell'art. 197, 1° comma, lettera d), della Costituzione. Il relativo testo è disponibile in [http://www.portugal.gov.pt/media/736266/oe2013\\_prop\\_lei.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/736266/oe2013_prop_lei.pdf). Il bilancio 2012, inerente alla gestione per l'anno 2013, è stato definitivamente approvato nella legge n. 66-B del 31.12.12.

Per una lettura dottrina in materia di bilancio cfr. Guilherme Waldemar D'Oliveira Martins, *A Despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português*, Coimbra, 2004.

2 I sussidi in questione sono il sussidio di ferie e quello di Natale, corrispondenti alla 13.ª e 14.ª mensilità retributiva.

3 Relativa alla richiesta di apprezzamento dell'incostituzionalità della legge di bilancio 2011, presentata da un gruppo di Deputati del Parlamento (reperibile in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>).

4 In questo senso Jorge Bacelar Gouveia, *As duas razões da inconstitucionalidade*, "Diário de Notícias", 16.10.12 ([http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=2831438&especial=Or%27amento%20do%20Estado%202013&seccao=ECONOMIA](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=2831438&especial=Or%27amento%20do%20Estado%202013&seccao=ECONOMIA)). Quale reato suppostamente commesso riteniamo che debba intendersi quello

portoghese: IRS<sup>5</sup>) collocava perplessità in riferimento alla sua conformità con l'art. 104 della Costituzione, il quale dispone che "l'imposta sul reddito personale ha la funzione di ridurre le disuguaglianze e sarà unica e progressiva, tenendo conto delle necessità e dei redditi dell'aggregato familiare": la norma inserita nella legge di bilancio 2012, oltre a non considerare le spese sanitarie delle famiglie, riduceva a 5 gli scaglioni d'imposta, il che faceva sorgere dubbi in merito alla sua effettiva progressività<sup>6</sup>.

Pertanto, è stato "suggerito" al Presidente della Repubblica di richiedere il controllo preventivo della legge in esame<sup>7</sup>, al fine di evitare quei problemi temporali che si erano verificati l'anno precedente sempre in tema di bilancio<sup>8</sup>.

Tale organo ha fatto invece uso di un altro strumento previsto dalla Costituzione, ovvero il controllo successivo<sup>9</sup>.

Oltre al Presidente della Repubblica, secondo gli stessi termini processuali, hanno presentato istanza al Tribunale Costituzionale: il Difensore civico (*Provedor de Justiça*), un gruppo di Deputati appartenenti al Partito Socialista, un gruppo costituito da Deputati del Partito Comunista, del Blocco di Sinistra e dei Verdi.

Le quattro richieste sono state formulate con argomenti non sempre convergenti e neppure relative alle stesse norme.

Complessivamente, le disposizioni della legge di bilancio 2012 di cui è stata sollevata la questione di incostituzionalità sono le seguenti: articoli 27, 29, 31, 45, 77, 78, 117, 186, 187; la richiesta più sintetica è stata quella del Difensore civico, limitata agli artt. 77 e 78 della legge di bilancio, la più ampia quella del gruppo parlamentare costituito da Deputati della frangia più a sinistra (relativa a tutte le norme dianzi citate); nel mezzo si collocano la richiesta del Presidente della Repubblica e quella del Partito socialista, entrambi inerenti agli artt. 29, 77 e 78 della legge in causa.

previsto dall'art. 348 del Codice penale portoghese ("Desobediência"), secondo cui è passibile di sanzione penale colui che "disobbedisca ad ordinanza o mandato, regolarmente comunicati e ed emanati da autorità o funzionario competente".

5 *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares*.

6 Jorge Bacelar Gouveia, *op.cit.* a nota 3.

7 *Ibidem*.

8 Si rimanda alla giurisprudenza citata a nota 2.

9 Art. 281, comma 2º, della Costituzione portoghese.

L'istanza è stata presentata in data 2 gennaio 2013 (cfr. <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=70871>).

Tali disposizioni si riferivano alla riduzione degli stipendi lordi superiori a 1500 euro (art. 27), alla sospensione o alla riduzione del sussidio di ferie (art. 29), alla riduzione degli stipendi inerenti a contratti di docenza e di ricerca (art. 31, in coerenza con quanto disposto dagli artt. 27 e 29), alla riduzione dell'importo da retribuire per le ore di lavoro straordinario svolto da parte dei lavoratori di cui agli artt. 27 e 29 (art. 45), alla sospensione della 14.<sup>a</sup> mensilità per i pensionati (art. 77), alla creazione di un contributo speciale da applicare sulle pensioni superiori a 1350 euro (art. 78), alla creazione di un contributo da applicare ai sussidi di malattia e di disoccupazione (art. 117), alla modifica del Codice IRPEF, nei termini cui si è fatto cenno all'inizio (artt. 186 e 187)<sup>10</sup>.

Secondo gli argomenti utilizzati dai ricorrenti, le norme ed i principi costituzionali suppostamente violati erano i seguenti: principio di uguaglianza nella ripartizione degli oneri pubblici (art. 13 Cost.), principio di fiducia nello Stato di diritto (art. 2 Cost.), diritto alla contrattazione collettiva (art. 56 Cost.), diritto al salario (art. 59, 1° comma, a), Cost.), principio di proporzionalità inerentemente ai segmenti di adeguamento e necessità (artt. 59 e 106 Cost.), principio di unità e proporzionalità dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (art. 104, 1° comma, Cost.), diritto ad una sopravvivenza con un minimo di dignità (artt. 1 e 63 Cost.), diritti patrimoniali di proprietà (art. 62 Cost.), diritto alle obbligazioni derivanti dal contratto di lavoro nell'elaborazione della legge di bilancio (art. 105, 2° comma, Cost.)<sup>11</sup>; a tutto ciò veniva da taluni aggiunta la violazione del giudicato costituzionale, per inadempimento del contenuto sancito nella sentenza n. 353/2012<sup>12</sup>.

Con la sentenza n. 187/2013<sup>13</sup> il Tribunale costituzionale ha parzialmente accolto le richieste, dichiarando l'incostituzionalità con forza obbligatoria generale degli artt. 29, 31 e 77 della legge di bilancio 2012, utilizzando quale parametro costituzionale soltanto l'art. 13 della Costituzione (principio di uguaglianza); inoltre, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 117, 1° comma, della stessa legge, ritenendolo in contrasto con l'art. 2 Cost. (violazione del principio di proporzionalità).

Non ha inteso che le altre disposizioni di cui era stata sollevata la questione di incostituzionalità fossero in contrasto con la Legge Fondamentale.

---

10 Da riferire anche che l'art. 187 inseriva una sovrattassa in materia di IRS.

11 Ovviamente si tratta di una mera sintesi degli argomenti invocati, che non tutti i ricorrenti hanno utilizzato allo stesso modo ed in relazione alle stesse disposizioni.

12 In questo senso si sono espressi i Deputati del Partito Comunista, del Blocco di Sinistra e dei Verdi (si rimanda pure alla nota 4).

Per una lettura completa del testo della richiesta presentata da questi Deputati cfr. <http://www.pcp.pt/requerimento-ao-tribunal-constitucional-para-declarar-inconstitucionalidade-normas-contidas-no-or%C3%A7-0>.

13 <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>.

Da segnalare che tale decisione non è stata presa all'unanimità, essendo state presentate varie opinioni concorrenti e dissenzienti.

A differenza di quanto era stato deciso nel 2012, in riferimento alla legge di bilancio approvata nel 2011, la decisione ha prodotto effetti immediati, ovvero a decorrere dall'inizio della legge in esame (1° gennaio 2013), il che implica l'obbligo di pagamento degli importi decurtati in virtù di essa, non avendo il Tribunale costituzionale adottato alcuna misura di restrizione temporale<sup>14</sup>.

Tutto ciò sta causando gravi problemi al Governo portoghese in carica, il quale sta dimostrando non poche difficoltà a trovare i soldi necessari ad adempiere ai compromessi assunti con il FMI e con la UE. Alcune delle nuove misure, ancora allo stato meramente teorico, potrebbero a loro volta risultare incostituzionali, dando adito ad un circolo vizioso apparentemente senza fine. Se verranno approvate, ce ne occuperemo in un prossimo lavoro.

---

14 Al riguardo, si veda il commento svolto dal Presidente del Tribunale costituzionale, Joaquim Sousa Ribeiro, in *Decisão do TC põe maioria em choque e força renegociação*, a cura di Leonete Botelho e Sofia Rodrigues, in "Público", 06.04.2013 (<http://www.publico.pt/destaque/jornal/decisao-do-tc-poe-maioria-em-choque-e-forca...>), il quale ha testualmente asserito che "è la legge che si deve conformare con la Costituzione e non la Costituzione con la legge".

Sul tema della restrizione degli effetti di incostituzionalità, cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, Coimbra, 2005, 285-292.