

Giovanni Vagli

**La terza revisione dello Statuto Politico Amministrativo delle Azzorre:
problematiche di incostituzionalità e di equilibrio istituzionale***

1. – Premessa. 2. – Il controllo preventivo del Tribunale costituzionale. 3. – La nuova approvazione dell'atto ed il veto politico del Presidente della Repubblica. 4. – I ricorsi in via successiva al Tribunale costituzionale e l'esito definitivo della controversia (sentenza del TC n. 403/2009).

1. - La recente revisione dello statuto politico-amministrativo delle Azzorre è stata il seme della discordia istituzionale portoghese negli ultimi due anni. Si sono contrapposti da una lato la Presidenza della Repubblica, dall'altro, oltre alle istituzioni regionali fautrici di uno smisurato ampliamento dell'autonomia regionale, l'Assemblea della Repubblica (AR, ovvero il Parlamento lusitano), o meglio quella parte di esso, assolutamente maggioritaria, che ha approvato lo Statuto in parola¹.

La situazione ha avuto un'evoluzione assai complessa caratterizzata dalla necessità di vari interventi dell'organo legislativo nazionale, che, dopo la prima approvazione, ha dovuto fare seguito dapprima all'intervento del Tribunale costituzionale, chiamato in un primo momento a pronunciarsi in via preventiva sulla costituzionalità di alcune norme, e, successivamente, al veto apposto dal Presidente della Repubblica Aníbal Cavaco Silva. Molte questioni sono state "tinteggiate" in maniera politica, varie accuse di "centralismo istituzionale" sono state mosse da più parti sia nei confronti sia del Presidente della Repubblica che del Tribunale costituzionale, ma è innegabile che lo statuto delle Azzorre, così come era stato approvato, alterava in modo inequivocabile i rapporti tra organi delineati dalla Costituzione portoghese (CRP) ed andava a collidere con alcune norme di questa.

La *querelle* è stata risolta definitivamente dalla sentenza n. 403/2009² del Tribunale costituzionale, che, stavolta attuando in via successiva, ha "epurato" l'atto in questione

* La realizzazione del presente lavoro è stata possibile grazie al contributo della *Fundação para a Ciência e a Tecnologia* di Lisbona.

¹ Solo il partito social-democratico si è astenuto dalla votazione nell'ultima delle varie approvazioni dello Statuto, i restanti hanno votato a favore; ciò nonostante, sono state manifestate varie obiezioni su alcune norme e sono stati presentati pure progetti tesi a modificarle, i quali non hanno avuto esito. Al fine di giustificare il voto favorevole allo Statuto, malgrado la non concordanza su certi punti di esso, i rappresentanti dei partiti in questione hanno sostenuto che si trattasse di un atto "globalmente positivo" e quindi, in quanto tale, da approvare. Torneremo in seguito sul tema della votazione, il quale ha destato alcune problematiche di rilevanza costituzionale.

² Emessa in data 30.07.09 e consultabile al sito internet www.tribunalconstitucional.pt.

da buona parte delle norme che avevano costituito l'oggetto della *bagarre*: ad essa dedicheremo la principale analisi del nostro lavoro.

Al fine di offrire una visione più chiara di tutta la vicenda, osserviamo adesso in modo più dettagliato i fatti sin qui descritti succintamente.

2. – In data 4 luglio 2008 il Presidente della Repubblica portoghese (PR) ha richiesto ai sensi dell'art. 278, 1° comma, della Costituzione lusitana³ il controllo preventivo di varie norme dello statuto politico-amministrativo delle Azzorre⁴; le questioni sollevate, ben riassunte dallo stesso Tribunale costituzionale (TC) nell'ambito della sentenza n. 402/2008⁵, che ha dato soluzione all'istanza ed alla quale ci rifacciamo esplicitamente, sono state le seguenti: approvazione di norme statutarie nella sfera della riserva di Costituzione e della riserva di legge organica; definizione delle materie di ambito regionale; sottoposizione ad una votazione a maggioranza di due terzi di atti di iniziativa legislativa regionale relativi a norme statutarie e norme di legge organica relativa all'elezione dei deputati⁶ dell'Assemblea Legislativa della Regione; introduzione di una clausola residuale attributiva della competenza legislativa regionale in materie non identificate né dalla Costituzione né dallo Statuto; attribuzione della forma legislativa a norme regionali di regolamentazione di leggi degli organi di sovranità.

Il Tribunale costituzionale ha parzialmente accolto l'istanza del Presidente della Repubblica, considerando incostituzionali solo alcune delle norme per le quali era stata attivata la richiesta, ovvero: art. 114, 3° comma⁷, per violazione dell'art. 110, 2° comma della Costituzione, in combinazione con l'art. 138, 1° comma della stessa; art. 46, 6°

³ Il quale recita: "Il Presidente della Repubblica può richiedere al Tribunale costituzionale il controllo preventivo della costituzionalità di norme contenute in Trattati internazionali sottopostigli per la ratifica, di decreti che gli siano stati inviati al fine di promulgazione come legge o come decreto legge, o di accordi internazionali il cui decreto di approvazione sia stato a lui rimesso per la firma".

⁴ La richiesta è stata articolata in 12 punti ed ha riguardato le seguenti norme statutarie: art. 65, 5° comma, prima parte; art. 65, 1° comma, seconda parte; art. 114, 3° comma; art. 45, 1° comma e 46, commi 5° e 6°; art. 49, 2° comma, lettera c); art. 53, 2° comma, lettera i); art. 61, 2° comma, lettere a) e b); art. 63, 2° comma; art. 66, 2° comma, lettera a); art. 47, 3° comma; art. 67, 2° comma; art. 44, 1° comma.

⁵ Emessa in data 29.07.08 e consultabile al sito internet www.tribunalconstitucional.pt.

⁶ La Costituzione portoghese definisce come "deputados" (n.b.: con la "d" iniziale minuscola!) i consiglieri regionali; abbiamo quindi tradotto tale termine con l'italiano "deputati", che costituisce una traduzione letterale, ma resti chiaro che si tratta di membri dell'organo legislativo regionale e non di quello nazionale. Per ciò che concerne i membri del Parlamento nazionale, costituzionalmente definiti come "Deputados" (n.b. stavolta con la "d" iniziale maiuscola), abbiamo adottato la traduzione "Deputati". Tutte le traduzioni presenti nel testo sono state da noi realizzate.

⁷ Che recitava: "Il Presidente dell'Assemblea Legislativa ed il Presidente del Governo Regionale devono essere uditi dal Presidente della Repubblica prima della dichiarazione di stato di assedio o di stato di emergenza nella Regione".

comma⁸, nella dimensione attinente al diritto di iniziativa referendaria (e, in correlazione, art. 45, 1° comma⁹, nella parte in cui l'art. 46 ad esso rimetteva) per violazione dell'art. 164, lettera b) della Costituzione, in combinazione con l'art. 166, 2° comma della stessa; art. 49, 2° comma, lettera c)¹⁰, per violazione dell'art. 112, 4° comma, della Costituzione in combinazione con l'art. 164, lettera r) della stessa; art. 53, 2° comma¹¹, lettera i), per violazione dell'art. 112, 4° comma della Costituzione; art. 61, 2° comma, lettera a)¹² (segmento relativo alla «garanzia dell'esercizio dell'attività sindacale nella Regione») e lettera b)¹³, per violazione dell'art. 112, 4° comma, della Costituzione in combinazione con l'art. 165, 1° comma, lettera b) della stessa; art. 63, 2° comma, lettera h)¹⁴, per violazione dell'art. 112, 4° comma della Costituzione, in combinazione con l'art. 168, 6° comma, lettera a) della stessa; art. 66, 2° comma, lettera a)¹⁵ per violazione dell'art. 112, 4° comma, della Costituzione in conseguenza dell'inosservanza di quanto disposto negli artt. 164, lettera u), 165, 1° comma, lettere b) e aa) e 272, 4° comma della stessa; art. 67, 2° comma¹⁶, per violazione delle disposizioni

⁸ “Il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini è esercitato attraverso la presentazione all'Assemblea Legislativa di un progetto di decreto legislativo regionale, sottoscritto da un minimo di 1.500 elettori iscritti nel territorio della Regione, ed il diritto di iniziativa referendaria attraverso la presentazione di un'antiproposta di referendum, sottoscritta da un minimo di 3.000 elettori iscritti nel territorio della Regione”.

⁹ “L'iniziativa legislativa e referendaria regionale compete ai Deputati, ai gruppi e rappresentanze parlamentari, al Governo Regionale ed anche, nei termini e condizioni dell'articolo successivo, a gruppi di cittadini elettori”. Si noti l'uso dell'iniziale maiuscola quanto al termine “Deputati”, nonostante si tratti di consiglieri regionali: si tratta di una improprietà linguistico-ortografica o di un fatto oggettivamente incostituzionale? Tale circostanza si ripete in tutto l'atto in questione. Per comprendere meglio la questione si rimanda alla nota 6.

¹⁰ Questa norma attribuiva all'Assemblea Legislativa la competenza per legiferare sul “regime di elaborazione ed organizzazione del bilancio della Regione”, invadendo in tal modo la riserva assoluta del Parlamento nazionale, di cui fa parte “il regime generale di elaborazione ed organizzazione del bilancio dello Stato, delle regioni autonome e degli enti locali” (art. 164, lettera r), CRP).

¹¹ Il 1° comma, dell'art. 53 dello statuto affermava che “competete all'Assemblea Legislativa legiferare in materia di pesca, mare e risorse marine.”; il 2° comma specificava che erano inclusi in tali materie il regime di licenze, nell'ambito dell'utilizzo privato dei beni di dominio pubblico marittimo dello Stato, delle attività di estrazione di inerti e della pesca”.

¹² La lettera a) enumerava tra le attività relative al lavoro ed alla formazione professionale inserite nell'ambito della competenza dell'Assemblea Legislativa “la promozione dei diritti fondamentali dei lavoratori, la protezione dei disoccupati e la garanzia dell'esercizio dell'attività sindacale nella Regione e l'istituzione del completamento regionale del salario minimo nazionale”.

¹³ Questa lettera inseriva invece, nell'ambito materiale di cui alla nota precedente, i “rapporti di lavoro individuali e collettivi nella Regione”.

¹⁴ Tale disposizione conferiva all'Assemblea Legislativa della Regione la competenza per legiferare in materia di “regolazione dell'esercizio dell'attività degli organi di comunicazione sociale”.

¹⁵ Tra le competenze legislative dell'Assemblea Legislativa in materia di ordine e sicurezza pubblica e di protezione civile detta norma veniva ad inserire “Il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza degli spazi pubblici, inclusa la polizia amministrativa”.

¹⁶ “L'Assemblea Legislativa può legiferare, per il territorio regionale ed in concretizzazione del principio di sussidiarietà, pure su altre materie non riservate agli organi di sovranità”. Ai sensi della CRP (disposizioni indicate nel testo) la materie non enunciate dalla Costituzione stessa su cui può essere esercitata la competenza legislativa regionale devono essere definite nello statuto della Regione: si tratta

degli artt. 112, 4° comma, 227, 1° comma, lettera a) e 228, 1° comma della Costituzione¹⁷.

Il Decreto n. 217/X è così tornato al Parlamento al fine di essere riapprovato.

3. – La nuova approvazione dello Statuto ha ovviamente tenuto conto della dichiarazione di incostituzionalità preventiva del Tribunale costituzionale, di cui al precedente paragrafo, apportando modifiche a tutte le norme che erano state oggetto della sentenza in parola¹⁸.

Nondimeno, non sono cessati i motivi di contrasto col Presidente della Repubblica, il quale era specificamente in disaccordo su due norme statutarie: l'articolo 114¹⁹ e l'articolo 140²⁰. Queste rispettivamente affermavano: “Gli organi del governo regionale devono essere uditi da parte del Presidente della Repubblica prima dello scioglimento dell'Assemblea Legislativa e prima della fissazione della data per la realizzazione delle elezioni regionali o del referendum regionale, ai sensi del 2° comma dell'articolo 229 della Costituzione.”; il 2° comma dell'art. 140 recitava invece che “I poteri di revisione dello Statuto da parte dell'Assemblea della Repubblica sono limitati alle norme statutarie sulle quali verta l'iniziativa dell'Assemblea Legislativa e alle materie con esse relate”.

di una novità introdotta dalla revisione costituzionale del 2004, con cui la norma statutaria in esame veniva a contrastare. Sulla revisione costituzionale del 2004 cfr. Vitalino Canas, *Constituição da República Portuguesa (após a sexta revisão constitucional)*, Lisboa, 2004, 13-25; Jorge Miranda, *A autonomia legislativa das regiões autónomas após a revisão constitucional de 2004*, «Scientia Iuridica», tomo LIV, 2005, n. 302, 201-216; in lingua italiana, cfr. Romano Orrù, *La VI revisão della Costituzione portoghese del 1976: dalla scelta “minimalista” al risultato altamente problematico*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2004, III, 1136-1150; Giovanni Vagli, *La sesta revisione costituzionale in Portogallo*, «Diritto e Società», n. 4, 2004, 569-579.

¹⁷ L'organo di controllo della costituzionalità non ha considerato incostituzionali le seguenti norme statutarie: art. 69, 5° comma, prima e seconda parte; art. 45, n. 1, nella parte in cui conferiva iniziativa referendaria regionale ai deputati, ai gruppi e rappresentanze parlamentari, al Governo regionale ed a gruppi di cittadini elettori; dell'art. 46, 5° comma, nella dimensione attinente al diritto di iniziativa referendaria (e, in modo correlativo, della parte dell'art. 45, 1° comma, al quale rimanda); art. 47, 3° comma.

Sono da segnalare le *Declarações de Voto* dei giudici costituzionali Benjamin Rodrigues, Maria João Antunes, Mário José de Araújo Torres, Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Maria Lúcia Amaral, Carlos Pamplona de Oliveira, João Cura Mariano, Vitor Gomes, i quali, a vario titolo, hanno espresso opinioni diverse da quelle manifestate dalla maggioranza che ha dato origine alla sentenza in parola. Il numero cospicuo di voti dissenzienti e concorrenti mette in evidenza il valore controverso delle materie trattate.

¹⁸ Un'alternativa permessa dalla Costituzione sarebbe stata la riapprovazione delle norme dichiarate incostituzionali dal TC in via preventiva a maggioranza dei due terzi dei Deputati presenti, sempre che tale *quorum* risultasse superiore alla maggioranza assoluta dei Deputati in effettività di funzioni, come stabilito dall'art. 279, 2° comma, CRP.

¹⁹ La cui epigrafe era: “Audizione da parte del Presidente della Repubblica sull'esercizio delle competenze politiche”.

²⁰ La cui epigrafe era: “Modifica del progetto dal parte dell'Assemblea della Repubblica”.

Secondo l'interpretazione del PR, l'art. 140 dello Statuto delle Azzorre andava a limitare i poteri del PR stesso, in quanto aggiungeva un nuovo obbligo costituzionalmente non previsto; in effetti, la lettera j) dell'art. 133 della CRP²¹ stabilisce che compete al PR "Sciogliere le Assemblee Legislative delle regioni autonome, previa audizione del Consiglio di Stato e dei partiti in esse rappresentati, osservando il disposto dell'art. 172, con i necessari adattamenti"²². Si può facilmente osservare che i soli organi che il PR è costituzionalmente obbligato ad ascoltare in caso di scioglimento delle Assemblee Regionali sono il Consiglio di Stato ed i partiti rappresentati nelle stesse Assemblee: l'art. 114 dello Statuto delle Azzorre ampliava di fatto il numero di tal organi, mediante legge ordinaria anziché costituzionale²³.

Relativamente al 2° comma dell'art. 140 veniva posto in evidenza come tale norma limitasse i poteri di revisione statutaria da parte del Parlamento nazionale, il quale veniva ad essere oggettivamente ed assolutamente condizionato da scelte operate a livello regionale; secondo la disposizione in esame i poteri di revisione potevano essere attivati solo per le materie su cui vertesse l'iniziativa dell'Assemblea Legislativa regionale e su quelle con esse relazionate; la CRP non pone in alcun caso detta limitazione: l'art. 161, lettera b) afferma che compete all'Assemblea della Repubblica "approvare gli statuti politico-amministrativi e le leggi relative all'elezione dei deputati delle Assemblee Regionali delle regioni autonome"; l'art. 226 CRP sostiene invece che "1. I progetti degli statuti politico-amministrativi e delle leggi relative all'elezione dei deputati delle Assemblee Legislative delle regioni autonome sono elaborati da queste e trasmessi al fine di discussione ed approvazione all'Assemblea della Repubblica. / 2. Se l'Assemblea della Repubblica rigetta il progetto o vi introduce delle modifiche, lo rimette all'Assemblea Legislativa per la relativa valutazione ed emissione di parere. / 3. Elaborato il parere, l'Assemblea della Repubblica procede alla discussione ed all'elaborazione finale. / 4. Il regime previsto dai commi precedenti si applica alle modifiche degli statuti politico-amministrativi e delle leggi relative all'elezione dei

²¹ Che definisce le competenze del Presidente della Repubblica in relazione agli altri organi.

²² L'art. 172 CRP si riferisce allo scioglimento dell'Assemblea della Repubblica, che, lo ripetiamo ancora una volta, è l'organo legislativo nazionale. Il relativo contenuto è il seguente: "1. L'Assemblea della Repubblica non può essere sciolta nei sei mesi successivi alla sua elezione, nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica o durante la vigenza dello stato d'assedio o dello stato di emergenza. / 2. L'inosservanza del disposto del comma anteriore determina l'inesistenza giuridica del decreto di scioglimento. / 3. Lo scioglimento dell'Assemblea della Repubblica non pregiudica la sussistenza del mandato dei Deputati, né della competenza della Commissione permanente, sino alla prima riunione dell'Assemblea dopo le successive elezioni."

²³ Per la cronaca riportiamo che nella storia istituzionale portoghese contemporanea non è mai avvenuto lo scioglimento di alcuna delle Assemblee Legislative regionali.

deputati delle Assemblee Legislative delle regioni autonome.” Anche in questo caso lo statuto delle Azzorre aveva “aggiunto” qualcosa di costituzionalmente non previsto: il grado di libertà sancito dalle disposizioni della CRP dianzi citate quanto all’approvazione da parte del Parlamento nazionale veniva ad essere fortemente condizionato e limitato.

Tutto ciò influiva sull’assetto istituzionale e modificava i rapporti tra organi, la qual cosa sarebbe stata tecnicamente possibile, però mediante un’approvazione posta in essere con lo strumento giuridico adeguato, ossia la legge costituzionale, non quella ordinaria come di fatto avvenuto.

Per questi motivi Aníbal Cavaco Silva ha posto il veto politico²⁴ all’atto in parola, così come strutturato dopo la seconda approvazione parlamentare.

Sin dal giorno stesso del veto il Partito Socialista (PS) ha dichiarato di voler approvare di nuovo lo statuto delle Azzorre senza apportare alcuna modifica, circostanza che, come si può ben comprendere, ha inasprito ulteriormente i rapporti col PR.

L’opinione di quest’ultimo è stata condivisa sia da molti giuristi²⁵ sia da esponenti politici che hanno accusato il PS²⁶ di testardaggine politica, in quanto in tal modo dimostrava di voler mantenere all’interno dello statuto in analisi delle norme che palesemente contrariavano il dettato costituzionale²⁷.

Sono sorte pure delle questioni circa le modalità di riapprovazione dello statuto.

Diversi costituzionalisti hanno asserito che a tal scopo fosse necessaria la maggioranza dei due terzi; inoltre, sarebbe stato necessario votare l’atto *in toto* e non appena le due norme oggetto del veto presidenziale²⁸; diverso era l’intendimento del Deputato

²⁴ Ai sensi dell’art. 136, 1° comma, CRP.

²⁵ Tra questi citiamo Freitas do Amaral (cfr. l’articolo *Freitas do Amaral defende que Cavaco Silva “não pode ceder” quanto ao Estatuto dos Açores*, pubblicato al website www.publico.clix.pt in data 06.12.08) e Vital Moreira; quest’ultimo si è distanziato pubblicamente dalla posizione del suo stesso partito, ovvero il Partito Socialista (cfr. l’articolo *Vital Moreira dá razão a Cavaco Silva no Estatuto do Açores*, pubblicato al website www.publico.clix.pt in data 04.12.08).

²⁶ All’epoca dei fatti in esame era il partito detentore della maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, oltre che ovviamente il partito di Governo.

²⁷ Le opinioni in questione sono state riportate da molti articoli della stampa di quel periodo. Comunque desideriamo ricordare che questi politici, ad eccezione degli esponenti del PSD, hanno poi votato a favore dello Statuto, nonostante condivisero le opinioni espresse dal PR nelle motivazioni del veto politico (a titolo di esempio cfr. l’articolo *PS desvaloriza críticas, oposição lembra disponibilidade para alterar normas polémicas*, pubblicato nel website www.publico.clix.pt in data 30.12.08).

²⁸ Cfr. l’articolo di Leonete Botelho e Filomena Fontes, *Cavaco Silva ainda pode enviar Estatuto dos Açores ao Tribunal Constitucional*, pubblicato in data 04.12.08 nel website www.publico.clix.pt.

Oswaldo de Castro²⁹, secondo il quale sarebbe stato sufficiente approvare a maggioranza assoluta i due articoli in questione³⁰.

Cerchiamo di analizzare la questione con obiettività, facendo riferimento alla normativa in vigore e non alle mere questioni di convenienza politica.

Il 1° comma dell'art. 136 CRP, che attribuisce il potere di veto al Presidente della Repubblica, si riferisce a “qualsiasi decreto dell'Assemblea della Repubblica” inviato al PR al fine promulgazione; pertanto il veto si riferisce all'atto in sé e non alle singole norme che possano costituire motivo di disaccordo politico o giuridico del Presidente stesso. Da ciò si evince che un atto su cui il PR apponga il veto debba essere riapprovato mediante votazione globale, non essendo sufficiente la mera riapprovazione di singole disposizioni.

Quanto al tipo di maggioranza necessaria, il 2° comma dell'articolo in esame sostiene che “Se l'Assemblea della Repubblica conferma il voto a maggioranza assoluta dei Deputati in effettività di funzioni, il Presidente della Repubblica dovrà promulgare l'atto nel termine di otto giorni dal relativo ricevimento”; il 3° comma afferma invece che: “Sarà tuttavia necessaria la maggioranza di due terzi dei Deputati presenti, sempre che sia superiore alla maggioranza assoluta dei Deputati in effettività di funzioni, per la conferma degli atti che rivestano la forma di legge organica ed anche di quelli che si riferiscono alle seguenti materie: / a) Relazioni esterne; / b) Limiti tra il settore pubblico, il settore privato ed il settore cooperativo e sociale di proprietà dei mezzi di produzione; / c) Regolamentazione degli atti elettorali previsti dalla Costituzione, che rivesta la forma di legge organica.

L'riapprovazione dello statuto delle Azzorre non ricadeva nell'ipotesi di cui al 3° comma dell'art. 136 CRP, bensì in quella di cui al 2° comma, per cui deve concludersi che l'approvazione a maggioranza assoluta sarebbe stata sufficiente. Essa è tuttavia

²⁹ Esponente del Partito Socialista e Presidente della Commissione Parlamentare per gli Affari Costituzionali, Diritti, Libertà e Garanzie.

³⁰ Cfr. Leonete Botelho e Filomena Fontes, *op. cit.*; Oswaldo de Castro lasciava comunque aperta la possibilità di una nuova votazione sull'intero atto e non sui soli articoli citati nel veto presidenziale, ma insisteva che sarebbe stata sufficiente la maggioranza assoluta. La conferenza dei leader parlamentari ha in seguito deciso che sarebbe stata sufficiente l'approvazione a maggioranza semplice al fine di confermare lo statuto (cfr. l'articolo *Estatuto dos Açores será confirmado por maioria simples*, pubblicato nel website www.publico.clix.pt in data 16.12.08, il quale riporta le affermazioni del Presidente del Parlamento Jaime Gama; deve tuttavia ritenersi che l'espressione “maggioranza semplice” sia stata utilizzata in modo improprio, in contrapposizione all'espressione “maggioranza qualificata dei due terzi”, in quanto, ai fini dell'approvazione dello statuto delle Azzorre, era comunque necessaria la maggioranza assoluta).

avvenuta con un *quorum* ben più elevato e con la sola astensione dei rappresentanti del Partito Social-Democratico³¹.

4. – In seguito alla seconda approvazione delle modifiche allo statuto delle Azzorre, di cui si è riferito nel precedente paragrafo, sono stati presentati ben tre ricorsi in via successiva al TC, i quali hanno richiesto l'apprezzamento e la dichiarazione di incostituzionalità con forza obbligatoria generale di norme contenute nello statuto in questione: due di questi sono stati presentati dal *Provedor de Justiça*³², rispettivamente in data 10 febbraio 2009 e 29 aprile 2009, mentre il 12 febbraio dello stesso anno è stato un gruppo di Deputati del Partito Social-Democratico³³ a richiedere l'intervento del TC. Dette istanze, oltre che alle due norme su cui si è disquisito al paragrafo 3 e su cui per il momento non ritorniamo, hanno fatto riferimento pure alle seguenti disposizioni statutarie: art. 4 (Simboli della Regione), 4° comma, il cui contenuto era il seguente: “La bandiera della regione è issata nei locali dipendenti degli organi di sovranità all'interno della Regione e degli organi di governo o degli enti da essi tutelati, come pure negli enti locali delle Azzorre.”; art. 7 (Diritti della Regione), 1° comma: “Sono diritti della Regione, oltre a quelli elencati nel 1° comma dell'art. 227 della Costituzione: / [...] / i) Il diritto ad una politica propria di cooperazione esterna con enti regionali stranieri, in particolare nell'ambito dell'Unione europea e dell'approfondimento della cooperazione in seno alla Macaronesia³⁴; / j) Il diritto di stabilire accordi di cooperazione con enti regionali stranieri e di partecipazione in organizzazioni internazionali per il dialogo e la

³¹ La redazione “definitiva” dello statuto politico-amministrativo della Azzorre è stata inclusa nella Legge 12 gennaio 2009, n. 2.

³² L'art. 23, 1° comma, della CRP afferma: “I cittadini possono presentare denunce per azioni o omissioni dei pubblici poteri al *Provedor de Justiça*, che le valuterà senza potere decisivo, indirizzando agli organi competenti le necessarie raccomandazioni per prevenire e riparare le ingiustizie.” Si tratta quindi di un organo le cui funzioni sono paragonabili all'ombudsman scandinavo, al difensore civico in Italia o al *Defensor del Pueblo* in Spagna. Esso costituisce un organo indipendente eletto dall'Assemblea della Repubblica, alla quale compete pure legiferare con riserva esclusiva sul relativo statuto, il quale è contenuto nella legge 9 aprile 1991, n. 9 e successive modifiche. Esiste pure una legge organica relativa alla *Provedoria de Justiça* (ossia la struttura organica del *Provedor*) contenuta nel Decreto Legge 11 agosto 1993, n. 279 e successive modifiche.

³³ È da segnalare che il gruppo di Deputati del PSD ha sollecitato al TC la *priorità* quanto all'apprezzamento ed alla decisione del caso di specie. Ciò è stato possibile ai sensi dell'art. 65, 4° comma, della legge organica sull'organizzazione, il funzionamento ed il processo del Tribunale costituzionale (legge 15 novembre 1982, n. 28 e successive modifiche), il quale recita: “In caso di sollecito motivato del richiedente e con il consenso dell'organo autore della norma, il presidente [del TC], udito il Tribunale, deciderà sulla concessione della priorità dell'apprezzamento e della decisione relativa al processo”.

³⁴ Designazione geografica che include al proprio interno i seguenti arcipelaghi: Azzorre, Madera (comprese le *Ilhas Selvagens*), Capo Verde e Canarie.

cooperazione interregionale; / [...] / o) il diritto di creare *provedores*³⁵ settoriali regionali”; art. 34 (Competenza politica dell’Assemblea Legislativa): “Compete all’Assemblea Legislativa: / [...] / m) Approvare accordi di cooperazione con enti regionali o locali stranieri, vertenti su materie di sua competenza o sulla partecipazione in organizzazioni che abbiano come oggetto la promozione del dialogo e della cooperazione interregionale”; art. 47 (Discussione e votazione), 4° comma: “Necessitano della maggioranza dei due terzi dei deputati presenti, sempre che sia superiore alla maggioranza assoluta dei deputati in effettività di funzioni: / [...] / c) L’elezione dei *provedores* settoriali regionali”; art. 67 (Altre materie): “Compete pure all’Assemblea Legislativa legiferare sulle seguenti materie: / [...]; / d) La creazione e lo statuto dei *provedores* settoriali regionali; / [...]”; Art. 101 (Incompatibilità): “Sono incompatibili con l’esercizio del mandato di deputato dell’Assemblea Legislativa le seguenti cariche o funzioni: / [...]; / n) *Provedores* settoriali regionali; / [...]”; art. 119 (Audizione qualificata): “1 – L’Assemblea della Repubblica ed il Governo della Repubblica adottano il procedimento di audizione qualificata nei seguenti casi: a) Iniziative legislative suscettibili di essere non conformi con qualunque norma del presente Statuto; / b) Iniziative legislative o regolamentari che riguardino la sospensione, la riduzione o la soppressione di diritti, attribuzioni o competenze regionali, ai sensi del 2° comma dell’articolo 14; / c) Iniziative legislative destinate al trasferimento di attribuzioni o competenze dall’amministrazione dello Stato agli enti locali delle Azzorre, ai sensi dell’art. 135. / 2 – Il procedimento di audizione qualificata inizia con la trasmissione all’organo di governo regionale competente per la proposta o progetto, accompagnata da una speciale e sufficiente argomentazione della soluzione proposta, alla luce dei principi della supremazia dello Statuto, dell’acquisito di autonomia e della sussidiarietà. / 3 - Nel termine indicato dall’organo di sovranità in causa, che non potrà mai essere inferiore a 15 giorni, l’organo di governo regionale competente emette un parere motivato. / 4 - Nel caso in cui il parere sia sfavorevole o di non accettazione delle modifiche proposte dall’organo di sovranità in causa, deve costituirsi una commissione bilaterale, con un numero paritario di rappresentanti dell’organo di sovranità e dell’organo regionale, al fine di formulare, di comune accordo, una proposta alternativa, nel termine di 30 giorni, salvo accordo in contrario. / 5 – Decorso il termine di cui al precedente comma, l’organo di sovranità decide

³⁵ Per la definizione di *Provedor* si rimanda alla nota 32.

liberamente.”; art. 124 (Relazioni esterne con altri enti), comma 2°: “Nell’ambito di quanto definito nel comma precedente, la Regione può, attraverso il Governo Regionale, stabilire o accedere ad accordi di cooperazione con enti di altri Stati.”; art. 130 (*Provedores* settoriali regionali): “1 – La Regione può creare *provedores* settoriali regionali che, rispettando le attribuzioni del *Provedor de Justiça* ed in coordinamento con esso, ricevano denunce dei cittadini per azioni o omissioni di organi o servizi dell’amministrazione regionale autonoma, di organismi pubblici o privati che da essa dipendano, di imprese private incaricate della gestione di servizi pubblici regionali o che realizzino attività di interesse generale o universale in ambito regionale. / 2 – I *provedores* settoriali regionali possono indirizzare le raccomandazioni che ritengano opportune agli enti riferiti al comma precedente ed esercitare le restanti competenze che vengano ad essere loro attribuite mediante decreto legislativo regionale. / 3 – I *provedores* settoriali regionali sono eletti dall’Assemblea Legislativa ed hanno uno statuto di indipendenza. / 4 – La creazione di un *provedor* settoriale regionale non implica alcuna restrizione al diritto di denuncia al *Provedor de Justiça* o alle sue competenze”.

Prima di vedere in dettaglio le argomentazioni sollevate dai ricorrenti riguardanti l’incostituzionalità delle norme statutarie sin qui citate, desideriamo offrire una breve sintesi delle materie oggetto dei ricorsi in parola, al fine di offrire un quadro più chiaro; ciò ci sembra opportuno in virtù dell’elevato numero delle norme impugnate. Gli ambiti materiali dei ricorsi in via successiva sono stati i seguenti³⁶:

- I) l’utilizzo della bandiera regionale nei locali dipendenti degli organi di sovranità situati all’interno della Regione (art. 4, comma 4°, 1ª parte, dello statuto);
- II) i poteri regionali in materia di politica estera (art. 7, 1° comma, lettere i) e j), art. 34, lettera m) e art. 124, 2° comma);
- III) l’istituzione di *provedores* settoriali regionali (art. 7, 1° comma, lettera o), art. 47, 4° comma, lettera c), art. 67, lettera d), art. 101, 1° comma, lettera n) e art. 130);
- IV) l’audizione degli organi regionali da parte del Presidente della Repubblica, in caso di scioglimento dell’Assemblea Legislativa Regionale (art. 114)³⁷;

³⁶ Ancora una volta ci rifacciamo alla sintesi operata dal TC, però in questo caso, com’è ovvio, in seno alla sentenza n. 403/2009.

³⁷ A questo articolo ed alle problematiche ad esso relative si è fatto riferimento nel paragrafo 3. Va messo in evidenza che il TC ha inteso che, sebbene la questione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente relativamente a questa norma sia stata posta senza alcuna restrizione, sulla base delle argomentazioni utilizzate doveva invece evincersi che essa si riferisse soltanto allo scioglimento

V) l'ammissibilità di un procedimento speciale di audizione qualificata (art. 119, commi 1°, 2°, 3°, 4° e 5°);

VI) la limitazione dei poteri di revisione dello statuto alle norme statutarie sulle quali verta l'iniziativa dell'Assemblea Legislativa ed alle materie con esse relazionate (art. 140, 2° comma)³⁸.

Vediamo adesso gli argomenti giuridici che hanno indotto alla presentazione delle istanze di incostituzionalità.

Nel ricorso concernente l'utilizzo della bandiera regionale nei locali degli organi di sovranità all'interno della Regione, il *Provedor de Justiça* ha sostenuto che la norma statutaria in questione violasse "il principio di unità ed indivisibilità della sovranità e delle idee di unità nazionale e di integrità del territorio che sono ad esso associate", principio che non veniva posto in causa dall'autonomia politico-amministrativa regionale di cui all'art. 225, 3° comma della CRP; inoltre, l'art. 227, 1° comma della Costituzione non consente che la Regione disciplini materie al di fuori di quelle previste dal relativo statuto³⁹. All'imporre ad organi di sovranità determinate procedure, la norma statutaria in esame interferiva con i poteri degli organi stessi, circostanza non afferibile al concetto di autonomia regionale.

Relativamente ai poteri regionali in materia di politica estera il *Provedor* ha argomentato che gli artt. 7, 34 e 124 dello statuto, nella misura in cui davano un contenuto concreto alla disposizione costituzionale di cui all'art. 227, 1° comma, lettera u), oltrepassavano di gran lunga il dettato di quest'ultima; in effetti, la norma costituzionale citata, che include i poteri delle regioni autonome, tra i quali sono presenti pure quello di cooperazione con altri enti regionali stranieri e la partecipazione in organizzazioni che abbiano ad oggetto l'incremento del dialogo e la cooperazione interregionale, pone quale limite a detti poteri "l'orientamento definito dagli organi di sovranità in materia di politica estera", limite che non compariva nella disposizione statutaria, la quale, in tal modo, conferiva alle Azzorre un ampliamento dei poteri costituzionalmente non previsto.

dell'Assemblea Legislativa e che quindi l'istanza andasse considerata appena in tal senso, dovendosi pertanto limitare l'analisi a quel segmento normativo e non alla disposizione in sé.

³⁸ Anche per ciò che concerne questo articolo e le problematiche ad esso relative si è fatto riferimento nel paragrafo 3.

³⁹ "Le regioni autonome sono persone collettive territoriali ed hanno i seguenti poteri, da definire nei rispettivi statuti: ...".

Circa la creazione dei *provedores* settoriali regionali, ciò che stava in causa era lo statuto costituzionale del *Provedor de Justiça*⁴⁰; le norme statutarie impugnate avrebbero implicato la perdita della “visione sistematica della difesa non giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini, sovvertendo la funzione preventiva globale dell’occorrenza di ingiustizie ed illegittimità nelle diverse amministrazioni, deturpando il ruolo unitario di guardiano dei diritti e degli interessi legittimi di tutti e di ciascun Portoghese da parte del *Provedor de Justiça*, ed eliminando, senza alcuna necessità e contro l’intenzione legislativa, l’effettività dei diritti”.

Il ricorso relativo all’art. 114 è stato invece presentato da un gruppo di Deputati socialdemocratici. Gli argomenti utilizzati sono sostanzialmente quelli che abbiamo già visto nel paragrafo 3: detta norma statutaria accresceva gli obblighi del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Assemblee Legislative regionali, venendo ad aggiungere l’audizione degli organi di governo regionale; ciò risultava inammissibile, in quanto ai sensi dell’art. 110, 2° comma, della Costituzione portoghese “La formazione, la composizione, la competenza ed il funzionamento degli organi di sovranità sono quelli definiti nella Costituzione”: ciò significa che, al fine di mutare gli obblighi presidenziali summenzionati, sarebbe stato necessario approvare una legge costituzionale di modifica e non una mera legge ordinaria, come concretamente avvenuto.

Per ciò che concerne l’audizione qualificata, il contrasto invocato riguardava l’art. 229, 2° comma, CRP, che, pur prevedendo il dovere di audizione, fa sì che esso non possa obbligare gli organi di sovranità ad attendere il parere della regione oltre un termine concretamente ragionevole⁴¹; il legislatore costituente ha voluto distinguere le forme di audizione sulla base di un criterio materiale, collocando da una parte l’iniziativa legislativa generale, cui si riferisce il 2° comma dell’art. 229, e, dall’altra, l’elaborazione e le modifiche degli statuti politico-amministrativi delle regioni autonome (art. 226, 2° comma, CRP)⁴²: solo in questo secondo caso si prevede una procedura più complessa.

Infine, anche per l’art. 140, 2° comma, sono state in pratica utilizzate le medesime argomentazioni già viste in precedenza. Per quanto la Costituzione preveda che

⁴⁰ Art. 23 CRP.

⁴¹ Tale asserzione è stata fatta dal *Provedor de Justiça* nel ricorso presentato al TC. La disposizione in esame afferma: “Gli organi di sovranità udiranno sempre gli organi di governo regionale, relativamente alle questioni di loro competenza riguardanti le regioni autonome”. Il contenuto è ben più limitato rispetto a quanto veniva disposto dall’art. 119 dello statuto delle Azzorre.

⁴² “Se l’Assemblea della Repubblica rigetta il progetto o vi introduce modifiche, lo rimette alla rispettiva Assembleia Legislativa ai fini di valutazione ed emissione di parere”.

l'iniziativa legislativa per la revisione dello statuto sia propria dell'Assemblea Legislativa, non sussiste alcuna disposizione costituzionale che imponga all'Assemblea della Repubblica, cui compete l'approvazione, di circoscrivere la propria attività a ciò che la proposta regionale contiene, come invece avrebbe voluto la norma impugnata.

Il TC ha fatto propri gli argomenti utilizzati dai ricorrenti tranne che per l'art. 34, lettera m, e l'art. 124, 2° comma, dello statuto. Secondo l'interpretazione dell'organo di controllo della costituzionalità dette disposizioni "colgono il loro diretto fondamento nell'articolo 227, 1° comma, della Costituzione, e non corrispondono ad alcuna concretizzazione dell'analizzato diritto ad una politica propria" e quindi non devono essere dichiarate incostituzionali, come invece deve avvenire relativamente all'art. 7, 1° comma, lettere i) e j).

In questo modo il Tribunale costituzionale ha posto termine a tutti gli scontri relativi alla questione dello statuto delle Azzorre⁴³.

Oltre al Presidente della Repubblica, hanno dimostrato soddisfazione rappresentanti della dottrina⁴⁴ ed anche esponenti politici non appartenenti al Partito Socialista, il quale, pur dichiarando di rispettare la sentenza, ha perseverato nella propria convinzione di opportunità e legittimità dello statuto così come era stato approvato⁴⁵; al momento non sono state dimostrate intenzioni di procedere ad una nuova revisione statutaria, rimandandosi il tutto alla prossima legislatura, in cui il Parlamento nazionale assumerà i poteri di riforma costituzionale⁴⁶.

⁴³ Da segnalare che anche nell'ambito della sentenza n. 403/2009 sono state presentate molte opinioni dissenzienti. In particolare, la non concordanza ha riguardato la decisione relativa agli artt. 4 e 140 dello statuto e le materie concernenti i *provedores* regionali settoriali (sulla cui istituzione pure una parte della dottrina non è contraria), nonché il vincolo di approvazione delle modifiche statutarie da parte dell'AR.

⁴⁴ Un giudizio sostanzialmente positivo sulla sentenza è stato espresso da Jorge Miranda (cfr. l'articolo *Jorge Miranda explica que Estatuto dos Açores pode aplicar-se sem as normas inconstitucionais*, pubblicato nel sito internet www.publico.clx.pt in data 31.07.09).

⁴⁵ Cfr. l'articolo *PS Açores acusa Tribunal Constitucional de ser "centralista"*, pubblicato al sito internet www.publico.clx.pt in data 31.07.09.

⁴⁶ *Ibidem*.

ABSTRACT

La terza revisione dello statuto delle Azzorre ha influenzato in modo assai ampio la vita istituzionale portoghese degli ultimi due anni. I rapporti tra organi venivano assai modificati dall'atto in parola e ciò ha contrapposto da un lato il Presidente della Repubblica, dall'altro il Partito Socialista, detentore della maggioranza, nonché le forze autonomiste della Regione in questione. Tale revisione è passata dapprima al vaglio preventivo del Tribunale costituzionale, in seguito al veto politico del Presidente della Repubblica ed infine è stata oggetto di una seconda sentenza dell'organo di controllo della costituzionalità, il quale, pronunciandosi stavolta in via successiva, ha dato esito a tutta la controversia, dichiarando definitivamente incostituzionali molte norme statutarie che erano state approvate dal Parlamento e riconoscendo in tal modo il valore di supremazia della Costituzione, posto in causa dallo statuto.