

Profili costituzionalistici dell'accordo tra Portogallo e FMI/UE

Autore: Vagli Giovanni

In: Diritto civile e commerciale

Sommario: 1. - Premessa. 2. - Analisi della legittimità del Governo dimissionario ad approvare l'accordo. 3. - Analisi della legittimità costituzionale della partecipazione dei partiti esterni al Governo. 4. - Analisi giuridica del mancato intervento parlamentare. 5. - Rimedi costituzionali.

1. La caduta del governo minoritario socialista presieduto da José Sócrates ha destato alcune questioni in merito alla legittimità costituzionale dei vari atti/fatti che ad essa sono susseguiti; prima di svolgerne l'analisi giuridica, è quindi necessario farne un breve riassunto.

Il 23 marzo 2011 il Parlamento portoghese ha rigettato il Programma di Stabilità e Crescita (PEC 4) proposto dal Governo; essendo stata posta la questione di fiducia, il Primo Ministro ha presentato le dimissioni al Presidente della Repubblica (PR) Cavaco Silva, il quale non le ha accettate immediatamente, per motivi di opportunità politica: non si è voluto delegittimare il Governo alla vigilia della sua partecipazione al Vertice UE del 24 e 25 marzo 2011, per fare in modo che il rappresentante portoghese conservasse pieni poteri in tale ambito, dato che già si ventilava l'ipotesi concreta di richiesta di aiuti finanziari esterni, in precedenza avversata dal Governo stesso¹.

La crisi politica ha poi avuto il suo corso "normale": il 7 aprile 2011 il PR ha firmato il decreto di scioglimento del Parlamento ed ha indetto le elezioni politiche per il giorno 5 giugno 2011²; le elezioni hanno conferito la maggioranza alla destra dando adito alla formazione di un nuovo Governo presieduto da Passos Coelho, segretario del Partito Socialdemocratico (PSD), e costituito da ministri di tale partito e del Centro Democratico Sociale (CDS), oltre che da un cospicuo ed inatteso numero di indipendenti.

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

2. Il Portogallo ha richiesto un aiuto finanziario esterno, facendo riferimento al FMI ed al Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria; tale aiuto è stato formalizzato in un accordo che prevede un prestito di settantotto mila milioni di euro, sottoscritto da un lato dal Governo dimissionario e da due partiti, il CDS ed il PSD, e dall'altro dai rappresentanti della UE e del FMI³.

I restanti partiti dell'arco parlamentare non hanno partecipato ai negoziati, per non legittimare l'accordo in parola; essi mal vedevano l'intervento di istituzioni esterne, le quali avrebbero finito per condizionare la politica del Paese, limitandone la sovranità.

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

Il comma 5° dell'art. 186 CRP afferma: "Prima della valutazione del suo programma da parte dell'Assemblea della Repubblica [ovvero del Parlamento], oppure in seguito a dimissioni, il Governo si limiterà alla pratica degli atti strettamente necessari al fine di assicurare la gestione degli affari pubblici."⁴.

Tale norma pare restringere l'attività governativa nelle due fasi in cui non sussiste la fiducia parlamentare. Tuttavia, la formula utilizzata è abbastanza vaga, laddove sostiene che il Governo in tali situazioni deve limitarsi a compiere "gli atti strettamente necessari" per la gestione dello Stato, senza indicare quali essi siano. Non si pone alcun limite neppure alla natura degli atti governativi, quindi potrebbero adottarsi anche atti di natura legislativa.

Il tutto è rimesso all'apprezzamento politico del Governo stesso, il quale potrà e dovrà valutare quali atti siano effettivamente indispensabili; la loro approvazione deve tenere conto della rilevanza degli interessi in causa e dell'improcrastinabilità delle misure in essi contenute, ovvero considerare se dalla loro mancata adozione derivino pregiudizi per il Paese.

Tale valutazione spetta esclusivamente al Governo, il quale sarà obbligato a motivare l'adozione degli atti in parola, dovendosi però escludere la possibilità di un controllo di costituzionalità o di legalità basato sul concetto di necessità⁵.

In base a ciò, si può sostenere che il Governo dimissionario di José Sócrates avesse i poteri per celebrare l'accordo finalizzato all'ottenimento di un prestito esterno.

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

Si rileva immediatamente un'anomalia procedurale, dato che l'accordo di cui sopra è stato negoziato e firmato anche da soggetti che non avevano alcuna legittimità costituzionale, ovvero da due partiti esterni alla compagine governativa, il che, a nostro avviso, costituisce una manifesta violazione della CRP.

Ciò si può spiegare con l'esigenza di conferire all'accordo un più ampio consenso politico, sia in virtù della circostanza che il Governo di Sócrates fosse un Governo dimissionario, sia alla luce del fatto che le previsioni elettorali andavano nel senso di un diametrico "cambiamento di direzione", il che faceva sì che l'esecuzione dell'accordo sarebbe stata posta in essere da forze politiche differenti, circostanza che si è poi di fatto concretizzata.

Tuttavia, da un punto di vista formale, riteniamo che il modus operandi con cui l'accordo è stato negoziato ed approvato sia assolutamente contrario alle disposizioni della CRP, per le ragioni dianzi indicate.

Vi è stata un'ulteriore circostanza che ha destato sospetti di incostituzionalità.

Ai sensi dell'art. 227, t), CRP, le regioni autonome hanno diritto a prendere parte ai negoziati per la celebrazione di trattati ed accordi internazionali che si riferiscano loro direttamente.

Tale disposizione è stata utilizzata dal Presidente della regione autonoma di Madera, João Jardim, per proferire minacce di non applicazione delle raccomandazioni del FMI, in caso di esclusione dai negoziati sull'accordo con l'UE ed il FMI di un rappresentante regionale⁶.

Tali minacce avevano ragione di essere?

Evitiamo di pronunciarci sulla legittimità di un rifiuto di applicare una norma suppostamente incostituzionale, relativamente alla quale la CRP prevede specifiche forme di controllo, e ci focalizziamo invece sulla pretesa di partecipare ai negoziati relativi all'accordo in oggetto da parte delle regioni autonome.

La CRP, al prevedere tale partecipazione, ha voluto limitarla alle convenzioni internazionali che si riferiscono alle regioni in modo diretto, ovvero che hanno un rapporto specifico ed eventualmente, ma non necessariamente, esclusivo col territorio e/o con gli interessi regionali⁷.

Sebbene l'accordo di cui qui si disquisisce abbia inevitabili conseguenze anche sulla politica e

sull'economia delle regioni autonome portoghesi, ciò non avviene in modo diretto, per lo meno non nel senso previsto dalla CRP; l'accordo vale per tutto il Paese e non si riferisce direttamente alle specificità regionali, per le quali vale l'autonomia, quindi l'esclusione dai negoziati dei rappresentanti regionali non va considerata come incostituzionale.

4. Nel paragrafo 3 abbiamo asserito che l'accordo del Portogallo con l'UE ed il FMI costituisce un accordo in forma semplificata; le nostre asserzioni si sono basate, oltre che sulla natura giuridica dei soggetti parti dell'accordo (uno Stato e due organizzazioni internazionali), pure sulle modalità di approvazione, le quali non hanno incluso né il Parlamento né il PR agli effetti di ratifica.

Abbiamo già evidenziato un vizio procedurale, consistente nella partecipazione di soggetti costituzionalmente non previsti; resta ora da osservare se la tipologia dell'accordo in forma semplificata fosse quella costituzionalmente corretta.

Come si è visto, l'art. 197 CRP conferisce al Governo la prerogativa di approvare accordi su materie che non ricadono nella competenza parlamentare.

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

L'accordo oggetto del presente studio non verte su nessuna delle materie sopra indicate.

Ciò nonostante, bisogna tener conto che la facoltà governativa di contrarre prestiti dipende

dall'autorizzazione parlamentare nei termini dell'articolo 161, h), CRP, con eccezione per le operazioni concernenti debiti fluttuanti, ovvero relativi a finanziamenti a breve termine.

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

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

La trattativa finalizzata alla contrattazione del finanziamento è iniziata subito dopo la caduta del Governo, in pratica durante il vertice UE del marzo 2011; l'Assemblea della Repubblica si trovava ancora in funzione, essendone stato decretato lo scioglimento solo in data 7 aprile 2011; inoltre, anche quando il Parlamento viene sciolto, il relativo funzionamento è garantito sino a nuove elezioni dalla Commissione permanente (art. 179 CRP), tra le cui prerogative rientra pure quella di "controllare l'adempimento della Costituzione e delle leggi e seguire l'attività del Governo e dell'Amministrazione."

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

5. L'accordo che ha concesso al Portogallo un finanziamento esterno ha violato in più aspetti la Costituzione portoghese, per lo meno da un punto di vista procedurale, avendo partecipato ai negoziati ed alla fase conclusiva soggetti senza legittimazione costituzionale, il che implica un'incostituzionalità organica dell'accordo, ed in quanto la materia oggetto dell'accordo stesso rientrava tra quelle necessitanti l'autorizzazione parlamentare: questo secondo vizio va inserito nell'ambito dell'incostituzionalità formale, non essendosi seguito un procedimento costituzionalmente obbligatorio.

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

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

Questa norma si riferisce ai trattati internazionali regolarmente ratificati, ma nel caso oggetto del nostro studio ci troviamo di fronte ad un accordo in via semplificata; potrebbe esso rientrare nella disciplina dell'art. 277, n. 2, mediante un'interpretazione analogica della stessa disposizione, oppure deve ritenersi escluso in base ad un'interpretazione letterale della stessa?⁸

Nella prima ipotesi, sarebbe da escludere la possibilità di dichiarazione d'incostituzionalità, per lo meno in caso di applicazione delle disposizioni dell'accordo da parte della UE e del FMI.

Ciò nonostante, tenuto conto della differenziazione normativa tra accordi in forma semplificata e trattati solenni adottata dalla CRP, propendiamo per la seconda soluzione; quindi, a nostro parere, sarebbe possibile porre la questione di incostituzionalità astratta di fronte al Tribunale costituzionale portoghese ai sensi dell'art. 281 CRP⁹, in considerazione dell'attuale vigenza dell'accordo (controllo successivo).

Questa potrebbe essere una soluzione adottabile da parte di chi osteggia l'accordo e vorrebbe rinegoziare il prestito: trattandosi di partiti di minoranza, l'esito politico sembra da escludersi.

Al contrario, sarebbe concretamente possibile porre la questione d'incostituzionalità al TC, poiché la CRP prevede che appena un decimo dei parlamentari in effettività di funzioni possano attivare tale procedura,

garantendo in tal modo i diritti delle minoranze¹⁰; ciò si prospetterebbe come una soluzione sicuramente più favorevole, anche se non assolutamente certa, dipendendo dall'interpretazione e dalla decisione finale del Tribunale costituzionale.

ABSTRACT

L'accordo tra Portogallo e FMI/UE per la concessione di un prestito finanziario di ingenti dimensioni, finalizzato alla risoluzione della crisi economica del Paese, ha diviso le forze politiche e sollevato polemiche e questioni giuridico-costituzionali. L'analisi effettuata dimostra come tale accordo abbia violato in più punti la Costituzione portoghese, specialmente sotto il profilo procedurale, ed indica quale soluzione l'attivazione del controllo astratto successivo ai sensi dell'art. 281 della stessa Costituzione.

1 Cfr. i vari articoli pubblicati in Diário de Notícias, 24.03.2011, p. 1 e segg. ed anche il Comunicado da Presidência da República del 23.03.2011 in <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=52107>.

2 Cfr. Comunicado da Presidência da República del 07.04.11, in <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=52750>).

3 Cfr. Economia com futuro, in Le Monde diplomatique, edição portuguesa, Junho 2011, p. 4.

4 Traduzione nostra, come tutte quelle successive.

5 Cfr. J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª edição, Volume II, p. 431.

6 Cfr.
<http://www.agenciafinanceira.iol.pt/economia/madeira-alberto-joao-jardim-fmi-agencia-financeira/1249380-1730.html>.

7 Su questo tema cfr. J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *op. cit.*, p. 660.

8 Il tema, nella sua dimensione generale, è stato ampiamente dibattuto in dottrina: cfr. Giovanni Vagli, *L'evoluzione del sistema di giustizia costituzionale in Portogallo*, Pisa, 2001, pp. 77-78, in particolare nota 20 e bibliografia ivi citata; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, 2ª edição, Coimbra, 2005, p. 179 e segg.

9 La cui epigrafe è Controllo astratto della costituzionalità e della legalità. Il 1º comma, a), di detta disposizione conferisce al TC la possibilità di controllo d'incostituzionalità di qualunque norma.

10 Art. 281, 2^o comma, f), CRP.

<https://www.diritto.it/profilo-costituzionalistici-dell'accordo-tra-portogallo-e-fmiue/>