

## CRONACHE DAL MONDO

**MESSICO** – Approvate importanti riforme costituzionali in materia di ricorso de amparo, diritti umani e veto presidenziale

**MAROCCO** – Approvata tramite referendum la nuova Costituzione marocchina proposta da Mohammed VI

**SUDAN DEL SUD** – È nato il Sudan del Sud, Stato sovrano a partire dal 9 luglio 2011

**GERMANIA** – Il Tribunale costituzionale federale, con un'interpretazione conforme, ha respinto la *Verfassungsbeshwerde* contro la legge che istituisce il Fondo di stabilità europeo

**REGNO UNITO** – Il Parlamento ha approvato il *Fixed-term Parliaments Act 2011* prevedendo, in particolare, i casi di scioglimento anticipato e il voto di sfiducia

**ARABIA SAUDITA** – Concesso il diritto di voto alle donne (ma a partire dal 2015)

**EGITTO** – Appunti sulla nuova legge elettorale e sul nuovo assetto politico del paese

**SPAGNA** – La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico

**PORTOGALLO** – Profili costituzionalistici dell'accordo tra Portogallo e FMI/UE (sembra cronaca ma è lunga 8 pagine: SAGGIO?)



## Messico. Approvate importanti riforme costituzionali in materia di ricorso de amparo, diritti umani e veto presidenziale

di Renato Ibrido

Tra giugno e agosto scorsi il *Congreso de l'Unión* ha proceduto all'approvazione di importanti riforme costituzionali in materia di ricorso di *amparo*, diritti umani e abolizione del c.d. *veto de bolsillo*.

La prima riforma, pubblicata il 6 giugno, prevede il rafforzamento dell'istituto del ricorso di *amparo*, in particolare stabilendo la sua estensione alla protezione dei diritti fondamentali contenuti nei trattati internazionali ratificati dallo Stato messicano. Inoltre, viene introdotta la nuova figura dell'*amparo adhesivo*, la quale consente, alla parte di un processo che abbia ottenuto una pronuncia favorevole, di promuovere un ricorso di *amparo* allo scopo di conseguire un miglioramento della sentenza. La riforma costituzionale introduce poi un correttivo al principio di *relatividad* delle sentenze di *amparo*: fino ad oggi se il giudice rilevava nel corso di un giudizio di *amparo* l'incostituzionalità di una legge, solo la parte che aveva promosso il ricorso poteva beneficiare di tale pronuncia. Con la nuova normativa, invece, la Corte suprema di giustizia, a maggioranza qualificata di otto voti, ed in presenza di alcune particolari condizioni, potrà emettere una *declaratoria general de incostitucionalidad* allo scopo di estendere gli effetti della propria pronuncia. Le nuove modifiche

richiederanno in ogni caso un intervento in sede di attuazione da parte del legislatore ordinario.

La seconda riforma, pubblicata il 10 giugno, ha proceduto ad una codificazione del principio giurisprudenziale “pro persona” nell’interpretazione e applicazione dei diritti umani: in base al nuovo art. 1, c. 2 «las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia». Inoltre i diritti umani contenuti in trattati internazionali ratificati dallo Stato messicano vengono equiparati a quelli previsti espressamente dalla Costituzione.

Occorre ricordare che già prima di tale innovazione, l’art. 133 della [Costituzione](#) («Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados») riconosceva ai trattati internazionali una posizione privilegiata all’interno del sistema delle fonti.

La novella all’art. 29 della Costituzione introduce poi limitazioni all’istituto della sospensione delle garanzie fondamentali, il quale non potrà trovare applicazione con riferimento alla sospensione di alcuni diritti fondamentali (integrità personale, protezione della famiglia, riconoscimento della personalità giuridica, diritto di non discriminazione, diritto alla vita, al nome e alla nazionalità, diritti dei bambini, diritti politici, libertà di pensiero, religione e coscienza, principio di legalità, proibizione della pena di morte, della tortura e della schiavitù). La sospensione delle garanzie fondamentali costituisce uno strumento di emergenza costituzionale che consente al Presidente federale, d’intesa con i Ministri, la Procura generale della Repubblica ed il Congresso, di sospendere provvisoriamente alcune garanzie costituzionali in caso di invasione o perturbazione grave della pace pubblica.

Il 13 luglio, il Presidente Felipe Calderón ha promulgato una ulteriore riforma costituzionale che punisce la tratta di persone, un delitto che potrà essere perseguito d’ufficio.

Infine, con la riforma del 16 agosto sono stati modificati gli artt. 71, 72 e 78 della Costituzione, eliminando il c.d. *veto de bolsillo*, equivalente messicano dell'istituto statunitense del *pocket veto*. In base alla precedente disciplina, in virtù dell'assenza di un termine espresso per la promulgazione delle leggi o l'esercizio del potere di veto, il Presidente federale poteva ignorare i provvedimenti approvati dal Congresso, paralizzandone di fatto l'entrata in vigore. La riforma costituzionale introduce invece un termine di 30 giorni per la promulgazione della legge o l'esercizio del potere di rinvio, decorso inutilmente il quale la legge sarà pubblicata sul giornale ufficiale.



## **Marocco. Approvata tramite referendum la nuova Costituzione marocchina proposta da Mohammed VI**

di Anna Maria Lecis

Il 1 luglio gli elettori marocchini hanno approvato, con una percentuale di voti favorevoli pari al 98%, la nuova Costituzione proposta dal Re Mohammed VI lo scorso 17 giugno.

Il Re aveva annunciato l'intenzione di procedere ad una revisione costituzionale il 9 marzo, per rispondere – o per tentare di placare – le proteste della cosiddetta “primavera araba” che si erano estese anche al Marocco, dando vita al c.d. Movimento del 20 febbraio. Tuttavia, mentre la quasi totalità dell’arco politico presente in Parlamento, con l’eccezione di due partiti minori, ha immediatamente appoggiato il testo proposto dal Re, proprio il Movimento del 20 febbraio ha dato avvio alla campagna contro l’approvazione della nuova Costituzione, ritenendo la revisione una mossa per conquistare consenso grazie alle ridondanti affermazioni di principio, ma incapace di modificare realmente l’assetto costituzionale del Regno.

Il testo predisposto dalla Commissione Mannouni – la commissione di giuristi e politici incaricata dal Re di redigere il nuovo testo a seguito del discorso del 9 marzo – delude quanti si attendevano una concreta limitazione dei poteri del sovrano e una svolta in senso democratico. Il progetto della nuova Costituzione, infatti, pur definendo quella marocchina una «monarchia costituzionale, democratica,

parlamentare e sociale, (...) fondata sulla separazione, l'equilibrio e la collaborazione dei poteri» (art. 1), non ridimensiona di fatto il ruolo del sovrano nelle attività di governo e legislativa.

La Costituzione segna nondimeno degli importanti passi avanti riguardo all'affermazione di principi democratici, per quanto si tratti di disposizioni per lo più programmatiche: il preambolo afferma che il Regno si fonda sui principi «della partecipazione, del pluralismo e del buon governo», e riconosce una serie di diritti fondamentali (poi espressamente previsti agli art. 19-40), nonché l'impegno del Regno a rispettare e promuovere le disposizioni internazionali a tutela dei diritti umani e a combattere ogni forma di discriminazione «in ragione del sesso, del colore della pelle, della religione, della provenienza sociale o regionale, della lingua, di un handicap o di qualunque altra condizione personale»; riconosce poi per la prima volta la diversità storico-culturale della società marocchina, cui consegue, nell'articolato, il riconoscimento della lingua amazigh come idioma ufficiale del regno, dopo l'arabo (art. 5). Sono garantiti i diritti fondamentali, tra i quali: il diritto alla vita, alla sicurezza e all'integrità fisica (art. 20-22), la libertà personale (art. 23), le libertà d'espressione e di stampa (art. 25 e 28), nonché di riunione, associazione e manifestazione (art. 29), il diritto di accesso ai dati della pubblica amministrazione (art. 27). Le principali novità concernono il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo per i cittadini residenti all'estero (art. 17) e l'uguaglianza tra uomo e donna, sancita in via di principio, ma anche come obiettivo da realizzare, attraverso l'istituzione di un'Autorità per la parità e la lotta contro ogni discriminazione (art. 19).

Esaurita la parte sui diritti, si apre la parte sulle attribuzioni del Re e degli altri organi costituzionali, al centro delle critiche di chi si aspettava una vera e profonda revisione. Gli art. 41 e 42, infatti, lasciano pressoché immutati i poteri e le funzioni del Re che, in particolare, conserva il potere di decretazione, con l'unico limite, ad eccezione che in certe materie enumerate, dell'obbligo di controfirma da parte del capo di Governo, da lui nominato e da lui revocabile. Inoltre, egli presiede il Consiglio dei ministri (art. 48) e conserva il potere di scioglimento del Parlamento (art. 51), presiede il Consiglio superiore del potere giudiziario (art. 56), può decretare

lo stato di emergenza (art. 59), è al vertice degli apparati militari (art. 53) e presiede il Consiglio superiore di sicurezza (art. 54).

Ancora, «il Capo dello Stato è suo rappresentante supremo, simbolo dell'unità della nazione, garante della perennità e della continuità dello Stato, arbitro supremo delle sue istituzioni» (art. 42), conserva il ruolo di “suprema guida religiosa” per il quale il monarca è riconosciuto come discendente del profeta Mohammed. In base all'art. 41, il sovrano è *Amir al-Mu'minin* (Capo dei credenti) e presiede il Consiglio degli *ulama*. Sopravvive in questo modo il tanto contestato art. 19 della precedente Costituzione, del quale negli anni passati era stato fatto un largo uso politico, in particolare per reprimere le opposizioni attraverso strumenti di decretazione religiosi piuttosto che prettamente legislativi e pertanto sia connotati dalla condanna sociale derivante dal rischio di allontanamento dalla comunità religiosa, sia inappellabili. La stessa Corte suprema (ora Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 130) aveva infatti stabilito in passato che le decisioni del Re, in quanto *Amir al-Mu'minin*, non potessero essere oggetto di nessun ricorso.

Ulteriori cariche e poteri di nomina si accentrano nelle mani del sovrano, anche per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia. Il Re, infatti, è «il garante dell'indipendenza del potere giudiziario» (art. 107), presiede, come detto, il Consiglio superiore del potere giudiziario (art. 56), nomina un terzo dei suoi membri elettivi (art. 118) e approva per decreto le nomine dei magistrati effettuate dall'organo (art. 57). Egli nomina inoltre la metà dei giudici della Corte costituzionale, istituita dall'art. 130, potere reso ancora più incisivo dalla previsione che la Corte, nelle more dell'elezione degli altri membri da parte del Parlamento, possa funzionare e rendere decisioni coi soli membri nominati.

Quanto alla forma di governo, se l'aspirazione della Carta può sembrare essere quella di istituire una monarchia parlamentare, attraverso la previsione del rapporto di fiducia, la natura e funzione essenziale di tale rapporto, che dovrebbe subordinare la legittimazione del Governo nominato dal Re al gradimento da parte del Parlamento (in questo caso della Camera dei rappresentanti, solo ramo cui compete il voto di fiducia), sembra essere completamente inficiata dal fatto che il Capo del governo può sciogliere la Camera dei rappresentanti.

Infatti, sebbene la Costituzione razionalizzi il rapporto di fiducia, in un'ottica propria della forma di governo parlamentare, prevedendo la mozione di fiducia iniziale (art. 88), la questione di fiducia astratta e concreta (art. 103) e la mozione di sfiducia (art. 105), essa prevede poi che il Capo del governo possa sciogliere la Camera dei rappresentanti, mediante decreto del Consiglio dei ministri, previa consultazione del Re, della Corte costituzionale e del Presidente della Camera stessa (art. 104).

Le proteste, che hanno riaperto le piazze dall'indomani dell'approvazione del testo costituzionale, non hanno avuto come obiettivo soltanto il contenuto, ma anche il procedimento di approvazione, ritenuto tutt'altro che democratico. La commissione incaricata di redigere il testo è stata tacciata di essere composta da persone vicine al Re, invece che di provenienza politica variegata e allargata agli oppositori che si erano fatti promotori della richiesta di revisione; la "consultazione" delle forze politiche si sarebbe ridotta alla possibilità di segnalare alcune osservazioni solo il giorno precedente la presentazione del nuovo testo; il referendum non sarebbe stato indetto secondo le modalità e i tempi previsti dalla precedente Costituzione; le due settimane a disposizione per analizzare e discutere la nuova Costituzione sono sembrate insufficienti a permettere la consultazione di un elettorato informato; infine, anche la legittimità delle operazioni referendarie è stata messa in discussione da chi lamenta le mancate verifiche sull'identità degli aspiranti elettori ai seggi.

Tuttavia, l'organismo deputato alla supervisione delle operazioni di voto, il Consiglio nazionale dei diritti umani (organo di nomina governativa), ha garantito la regolarità del referendum.



## Sudan del Sud. È nato il Sudan del Sud, Stato sovrano a partire dal 9 luglio 2011

di Anna Maria Lecis

Il 9 luglio 2011 il Sudan del Sud è divenuto ufficialmente uno Stato sovrano, a seguito del referendum per l'autodeterminazione tenutosi lo scorso gennaio e del riconoscimento del risultato elettorale da parte del governo del Sudan.

Nella capitale Juba è stato nominato Presidente del nuovo Stato Salva Kiir Mayardit, già Presidente del Governo provvisorio del Sudan del Sud, che ricoprirà l'incarico per un mandato di 4 anni, secondo quanto stabilito dal [Comprehensive Peace Agreement \(CPA\)](#) e dalla Costituzione provvisoria del Sudan del Sud.

Una nuova nomina formale ha interessato anche il Parlamento, costituitosi a seguito delle elezioni dell'aprile 2010. Infatti il 1° agosto, con il [decreto presidenziale n. 10/2011](#), è stata ricostituita ufficialmente l'Assemblea legislativa della Repubblica del Sudan del Sud, che si compone di tutti i membri del precedente organo parlamentare del Sudan del Sud, nonché dei membri dell'Assemblea nazionale legislativa del Sudan eletti nel Sud e dei membri nominati ai sensi dell'articolo 94(2)(b) della [Transitional Constitution of South Sudan](#).

I dieci Stati che compongono la neonata Repubblica del Sudan del Sud sono: Equatoria centrale, Equatoria orientale, Equatoria occidentale, Bahr el Ghazal settentrionale, Bahr el Ghazal occidentale, Lakes, Warrap, Jonglei, Unity e Alto Nilo.

È rimasta invece insoluta la questione concernente lo Stato del Kordofan del Sud e della confinante regione di Abyei, territorio che godeva di uno speciale *status* amministrativo oggi abolito. Gli accordi del CPA prevedevano infatti che anche i cittadini di tali territori fossero consultati circa la possibilità di confluire nello Stato di nuova formazione o di rimanere parte del Sudan. Mentre per il distretto di Abyei il CPA prevedeva l'indizione di un referendum contestuale a quello per l'autodeterminazione dei cittadini del Sudan del Sud, poi rinviato per ragioni di ordine pubblico attinenti all'individuazione degli aventi diritto, per i cittadini del Kordofan era prevista solo una "consultazione" non meglio definita, la cui generica previsione ha consentito al Governatore Ahmed Haroun di evitare qualunque consultazione elettorale.

Tali territori sono oggetto di disputa tra Sudan e Sudan del Sud, non solo per quanto riguarda la loro attribuzione, ma soprattutto per quanto riguarda lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi presenti al confine, per disciplinare il quale erano state avviate negoziati che finora non hanno portato a nessun accordo. Alle problematiche insolute si aggiunge quella che è forse la più preoccupante, concernente le violenze che ancora vengono perpetrate soprattutto nelle regioni di confine.



## Germania. Il Tribunale costituzionale federale, con un'interpretazione conforme, ha respinto la *Verfassungsbeschwerde* contro la legge che istituisce il Fondo di stabilità europeo

di Francesco Saitto

Dopo aver respinto nel 2010 le richieste di provvedimenti cautelari, il *Bundesverfassungsgericht* si è pronunciato il 9 settembre 2011 sul merito della questione sollevata in sede di ricorso individuale contro le leggi approvate dal *Bundestag* tedesco volte a dare attuazione agli impegni assunti in sede europea dalla Germania, con il fine di procedere al salvataggio economico della Grecia e di istituire un fondo di stabilità monetaria nell'area Euro. La controversia verteva, in particolare, su quell'interpretazione dell'art. 38 GG posta, sin dal *Maastricht Urteil*, a tutela del principio democratico. Questo viene inteso, nella sua dimensione di difesa, come connesso al diritto dei singoli di partecipare, attraverso le opportune sedi della rappresentanza, al procedimento di assunzione delle decisioni, mediante il quale si concretizza la volontà politica dei cittadini (punto 102). Solo in questa prospettiva, tra l'altro, sarebbe ammissibile, secondo i giudici, tutelare attraverso lo strumento della *Verfassungsbeschwerde* il principio democratico. La possibilità di ricorso diretto a tutela di questo diritto rappresenta, infatti, un'eccezione al principio generale (100) per cui questo, che si realizza attraverso il principio maggioritario, non sarebbe tutelabile per via giudiziale. Il Tribunale (per l'oggetto della questione nel dettaglio

cfr. il [comunicato stampa](#) del 9 giugno) ha, in primo luogo e in linea generale, ammesso che l'art. 38 GG – che *prima facie* tutela non un diritto fondamentale, bensì il principio per cui tutti i rappresentanti del *Bundestag* sono eletti dal popolo in modo libero e segreto, non sono vincolati da alcun mandato e rappresentano tutto il popolo – possa essere posto a fondamento di una *Verfassungsbeschwerde*. In particolare, il Tribunale costituzionale ha rinvenuto la dimensione difensiva («Die abwehrrrechtliche Dimension») di questo diritto e, di fatto, il suo contenuto essenziale, nella concreta possibilità che il diritto elettorale del singolo venga sostanzialmente svuotato («entleert») (102) e ha ravvisato nelle politiche di bilancio uno dei campi in cui questo principio trova particolare tutela e protezione attraverso la mediazione dei Parlamenti. Nel caso di specie, tuttavia, il Tribunale, pur considerando astrattamente azionabile la tutela attraverso il sistema della *Verfassungsbeschwerde*, non ha riconosciuto il diritto violato e ha considerato, pertanto, sotto tale profilo, le leggi impugnate non incompatibili con la Legge fondamentale. Nel giungere a questa conclusione, tuttavia, il *Bundesverfassungsgericht* ha ribadito la centralità del Parlamento e, imponendo, attraverso un'interpretazione conforme, un voto favorevole della Commissione bilancio su ogni legge volta ad autorizzare i procedimenti previsti nelle due leggi impugnate, ha sostanzialmente riscritto un articolo della legge sulla stabilità monetaria. Nel far ciò, in primo luogo, i giudici hanno sottolineato come le decisioni in materia di bilancio, definendo tale ambito «un settore del potere di autogoverno democratico» (122) dello Stato costituzionale, rappresentino «un elemento centrale del processo decisionale democratico» («ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung») e rientrino pertanto nella discrezionalità politica del *Bundestag*. In questa prospettiva, hanno pertanto affermato come i rappresentanti del *Bundestag*, anche in un sistema inter-governamentale («System intergouvernementales») come l'Unione europea, abbiano il compito di controllare le politiche di bilancio (124). Tale forma di controllo, peraltro – afferma il Tribunale – appare del tutto compatibile con il diritto dell'Unione europea e con i Trattati, che trovano parte della propria legittimazione democratica proprio nelle procedure di decisione democratica dei singoli Stati membri che ne sono presupposto (129). La procedura di bilancio rappresenta, in ultima analisi, alla luce di queste premesse, una competenza non esternalizzabile («entäußerbaren Kompetenz»). Il Tribunale ha dunque riconosciuto, in linea con la più risalente

giurisprudenza in materia di “costituzione economica”, un’ampia discrezionalità in campo economico al Governo e al Parlamento e ha anche ribadito quel *self-restraint* che, in tale ambito, già aveva enunciato nelle richiamate decisioni sulle richieste di ingiunzione, affermando che, nel settore delle politiche di bilancio, il *Bundesverfassungsgericht* non può sostituirsi al legislatore e alle sue prerogative e che il suo compito consiste, per l’appunto, solo nel vigilare su un eventuale illegittima esternalizzazione di queste procedure tanto grave da comportare una violazione del principio democratico (130).

Come detto, tuttavia, per arrivare a queste conclusioni di compatibilità con il *Grundgesetz*, i giudici hanno ritenuto che il § 1.4 della legge che introduce il meccanismo di stabilità, che imponeva in origine al Governo un semplice obbligo di ricercare l’assenso della Commissione bilancio, vada interpretato in modo conforme a Costituzione. Il passaggio in Commissione dovrà pertanto essere interpretato come se prevedesse la necessità di un voto favorevole della medesima Commissione (149). La sentenza, che appare di grande rilevanza per gli equilibri dell’Unione e che avrebbe potuto avere conseguenze sulla sua stessa sopravvivenza, rappresenta senz’altro il risultato della ricerca di un difficile equilibrio tra il rispetto di decisioni puramente politiche in materia di ordine economico e la tutela del principio democratico, declinato in una realtà multilivello. Per quanto non vada sottovalutata la dimensione contingente della decisione, il Tribunale cerca di individuare in modo più preciso i confini del suo ruolo di custode del principio democratico e del principio di identità, nel rapportarsi dello Stato con le entità sovranazionali. Davanti ad un Parlamento che, forse, appare privo di strumenti concreti per auto-difendersi, la legittimazione del Tribunale costituzionale tedesco sembra passare anche dall’utilizzo accorto di quegli strumenti che, nel rappresentare senza dubbio un’*extrema ratio*, possono svolgere una funzione di propulsione del processo di integrazione e hanno, come obiettivo, quello di riportare l’attenzione sull’importanza che hanno nello Stato di diritto le procedure democratiche. A più riprese, traspare dalla decisione una certa freddezza nei confronti di quei mezzi predisposti a livello europeo dalle leggi impugnate e che vengono visti con diffidenza e preoccupazione per il pericolo che, in materia di bilancio e tassazione, si crei un pericoloso iato tra chi prende le decisioni e chi le subisce, a scapito, in ultima analisi, del risalente principio del «no taxation, without representation». L’Unione europea, descritta

come un *intergouvernementales System*, infatti, necessita di un continuo processo di legittimazione anche indiretta. Se con le ultime pronunce *Honeywell* e in materia di CEDU, il Tribunale costituzionale aveva mostrato un atteggiamento di notevole apertura verso l'Europa e le diverse manifestazioni del suo diritto, in questa decisione il *Bundesverfassungsgericht* si diffonde, invece, a sottolineare i limiti dell'azione comunitaria, lasciando solo sullo sfondo e ampiamente inesplorate le questioni inerenti il processo di integrazione.

In conclusione, ammettendo che con una *Verfassungsbeschwerde* si possa agire a tutela del principio democratico, di fatto, il Tribunale si è investito di un potere capace di estendere notevolmente la sua capacità di intervento. Pur restando al di qua di quelle che potrebbero definirsi *political questions* europee, infatti, lo strumento dell'interpretazione conforme appare un mezzo potente ed efficace per aggravare procedimenti e procedure regolanti la partecipazione parlamentare. In questo modo, il Tribunale si è costruito uno spazio di intervento concreto, che gli concede la possibilità di ribadire con nettezza i limiti dei Trattati europei (129) senza doversi spingere fino a sindacare la validità della legge di ratifica del Trattati stessi. Resta certo aperta la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità della legge di ratifica e di sindacato di quei mutamenti anche di fatto del quadro normativo europeo, capaci di alterare in modo non democraticamente legittimato l'equilibrio normativo introdotto con la legge di ratifica stessa (137), ma questa sembra delinearci sempre più come *extrema ratio*. Come già emergeva dal *Lissabon Urteil*, il *Bundesverfassungsgericht* si conferma così custode del principio democratico di cui si fa interprete e garante a vantaggio del Parlamento e l'interpretazione conforme si eleva, nei fatti, a nuovo strumento di integrazione. Proprio l'interpretazione conforme potrà, nel futuro, rappresentare un mezzo virtuoso attraverso il quale introdurre, in maniera meno invasiva e probabilmente più efficace di quanto possibile con gli strumenti teorizzati fino ad ora, quelle esigenze di democraticità che non appaiono del tutto soddisfatte, in un rapportarsi continuo con le istituzioni europee. La questione del deficit democratico appare, così, ben lontana dal chiudersi.



## Regno Unito. Il Parlamento ha approvato il Fixed-term Parliaments Act 2011 prevedendo, in particolare, i casi di scioglimento anticipato e il voto di sfiducia

di Francesco Saitto

Il 15 settembre è stata promulgato dalla Regina il *Fixed-term Parliaments Act 2011*, un provvedimento di grande rilevanza costituzionale che fissa il termine di durata di ogni legislatura, il modo in cui calcolare la data per procedere a nuove elezioni (art. 1 e 3), disciplina la sfiducia ed eventuali casi di elezioni anticipate (art. 2) e la procedura normale in cui avviene lo scioglimento della Camera dei comuni (art. 3), scardinando così, in gran parte, la concezione tradizionale che rimetteva alla problematica categoria delle *Conventions of the Constitution* queste regole e incidendo, in particolare, sulle c.d. *Royal Prerogatives*. Come noto, in precedenza, due atti erano già stati approvati per regolare la durata della Camera dei comuni, il *Septennial Act 1715*, che fissava la durata del Parlamento in sette anni, e il *Parliamentary Act 1911*, che la riduceva a cinque, ma con questa nuova legge si irrigidisce senza dubbio il procedimento per procedere a nuove votazioni che viene in gran parte calendarizzato. Non avevano invece una disciplina legislativa né i casi in cui si poteva o doveva sciogliere anticipatamente la Camera dei comuni – finora vi si poteva procedere semplicemente mediante *royal proclamation* –, né il rapporto di fiducia.

L'art. 1 stabilisce che, in linea generale, il giorno delle elezioni – rinviabile su richiesta del Primo ministro, ma non oltre due mesi – è fissato nel primo martedì del mese di maggio dell'ultimo anno della legislatura, la cui durata è prevista in cinque anni.

L'art. 2, rubricato «early general elections», regola poi la questione di fiducia e i due unici casi in cui è possibile tenere elezioni anticipate. Ciò può avvenire in seguito ad un voto di due terzi della Camera dei comuni oppure come conseguenza di un esplicito voto di sfiducia nei confronti del Governo. Nel primo caso, una sorta di auto-scioglimento, è sufficiente che la *House of Commons* voti una mozione con cui afferma: «there shall be an early parliamentary general election». Nel secondo, invece, la *House of Commons* deve votare una mozione di sfiducia con cui sancisce che «this House has no confidence in Her Majesty's Government». Si prevede, in quest'ultima eventualità, che la Camera dei comuni possa, entro quattordici giorni, approvare una mozione di fiducia nei confronti di un nuovo esecutivo; in tal caso non si potrà procedere allo scioglimento. Il voto, speculare al precedente, deve così suonare: «This House has confidence in Her Majesty's Government». Questo istituto mitiga, in parte, la legge che altrimenti imporrebbe necessariamente il ritorno al voto, introducendo la possibilità per la Camera dei comuni di legarsi con un rapporto di fiducia ad un nuovo esecutivo, prevedendo, tuttavia, un meccanismo emblematico di razionalizzazione della forma di governo cui finora, per molta parte, il Regno Unito era rimasto estraneo. Interessante notare come, in tal caso, il voto di fiducia è espresso e preventivo all'instaurazione del nuovo esecutivo e non, dunque, meramente implicito e presupposto.

L'art. 3 della legge stabilisce invece che il Parlamento è sciolto di diritto diciassette giorni prima delle elezioni così come determinato ai sensi dell'art. 1. La legge prevede anche che in nessun altro caso si possa procedere allo scioglimento del Parlamento (art. 3.2). Prima di questo provvedimento, il potere di scioglimento rientrava nelle c.d. prerogative regie. La legge regola anche brevemente (art. 4 e 5) le elezioni in Scozia e in Irlanda del Nord.

Gli art. 6 e 7, infine, sono rubricati rispettivamente «supplementary provisions» e «final provisions». Il primo precisa e limita alcuni degli effetti della nuova legge stabilendo, per esempio, che la disciplina in commento non pregiudica il potere del

Sovrano di prorogare il Parlamento, andando così ad introdurre una possibile deroga alla durata fissa, e neppure modifica il modo in cui viene posto il sigillo di convocazione di un nuovo Parlamento. La seconda disposizione, invece, contiene norme finali quali il giorno dell'entrata in vigore dell'atto.

Con questa legge, si può osservare come il Regno Unito prosegua il suo itinerario iniziato nel 2005, con il *Constitutional Reform Act 2005* e con l'istituzione della Corte suprema, e poi proseguito e accelerato in virtù dell'accordo di coalizione che ha portato al Governo i liberali e i conservatori. Dopo il *Constitutional and Reform Act 2010*, la riduzione del numero dei parlamentari e il tentativo, sia pur fallito, di riforma della legge elettorale, che prospettava con referendum l'introduzione di un contestato sistema di voto alternativo e, in tal modo, il superamento del c.d. *first past the post*, infatti, anche questa legge appare pienamente in linea con un processo che evidenzia come nel Regno Unito sia in atto una tendenza capace di mettere in crisi gran parte di quella concezione tradizionale che vede nel caso anglosassone un'esperienza paradigmatica in cui gli istituti tipici del "costituzionalismo continentale" e, su tutti, della razionalizzazione parlamentare non avevano trovato spazio, traendo piuttosto le regole origine nell'accordo continuato e leale delle parti. Per i motivi esposti, dunque, tale legge, che si pone a pieno diritto come esempio emblematico dello sviluppo richiamato, non può essere sottovalutata.



## Arabia Saudita. Concesso il diritto di voto alle donne (ma a partire dal 2015)

di Elena Sorda

In settembre il re Abdullah bin Abdul Aziz ha emesso un decreto con il quale si concede alle donne l'elettorato attivo e passivo a partire dalle elezioni amministrative previste per il 2015.

La riforma, pur molto rilevante sul piano formale, rischia però di essere di scarso rilievo su quello sostanziale. In Arabia Saudita infatti i consigli municipali sono organi solo parzialmente rappresentativi, poiché solo metà dei suoi membri è elettiva, mentre l'altra metà è di nomina regia. L'impressione della scarsa incisività della riforma è poi rafforzata da altri aspetti che paiono indicare la mancanza di un'effettiva volontà di cambiamento. In primo luogo, rileva che il diritto di voto (attivo e passivo) alle donne sia riconosciuto solo per le elezioni amministrative e non per le più importanti elezioni politiche. In secondo luogo, occorre sottolineare come gli effetti della riforma saranno posticipati di quattro anni, quando sarebbe stato possibile applicarla già nelle elezioni che si sono tenute il 29 settembre scorso. Questi aspetti fanno temere finanche per quel che riguarda l'effettiva applicazione della riforma, soprattutto se si tiene in conto che già nel 2005 il sovrano saudita aveva promesso di riconoscere alle donne l'elettorato attivo, senza però darvi poi seguito.

Oltre al diritto di voto per i consigli comunali, le donne potranno, a partire dalla prossima sessione, accedere al Consiglio consultivo della Shura, organo religioso di fondamentale importanza dell'Islam sunnita che però, come è evidente dal nome stesso, ha natura prettamente consultiva e i cui 150 membri vengono nominati dal Sovrano.

Si tratta comunque di provvedimenti che si collocano in un contesto ordinamentale in cui l'applicazione della legge islamica della *shari'ah* impone notevoli restrizioni ai diritti delle donne. Fra le altre è possibile ricordare, a mero titolo esemplificativo, il divieto di uscire di casa senza essere accompagnate da un uomo della famiglia, quello di guidare, di svolgere determinate professioni ritenute di solo appannaggio maschile, di allontanarsi dallo Stato da sole o ancora di sottoporsi a determinati interventi clinici senza il consenso del marito o del padre.

Per completare il quadro, occorre aggiungere che il sovrano saudita non è certo noto per essere un Capo di Stato riformatore. Anzi, la sua famiglia appartiene, come è noto, alla corrente islamica wahabita, una delle più conservatrici.

Questo insieme di fattori rende lecito supporre che, di fronte ai segnali di scontento che da qualche mese attraversano la popolazione, la concessione del diritto di voto delle donne nelle elezioni amministrative e la loro ammissione al Consiglio consultivo della Shura, non siano frutto di una genuina volontà di ampliamento dei diritti, ma abbiano il solo intento di scongiurare il rischio che lo Stato saudita venga travolto da moti di protesta riconducibili alla così detta "primavera araba", che ha già coinvolto numerosi Stati, fra cui il Bahrein che con l'Arabia Saudita ha stretti legami di natura politico-economica.



## Egitto. Appunti sulla nuova legge elettorale e sul nuovo assetto politico del paese

di Domenico Torre

All'indomani della caduta di Hosni Mubarak, terzo presidente della Repubblica Araba d'Egitto, il paese ha dato avvio a una graduale e complessa opera di rinnovamento del proprio assetto politico e legislativo (su cui v. C.Sbailò, *L'Egitto, tra mutamento di regime e transizione costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo e comparato*, II-2011, 341 ss.). Questa opera di rinnovamento, che spesso è stata gestita in maniera alquanto controversa dal Consiglio Supremo delle Forze Armate (d'ora in poi indicato con la sua sigla "internazionale", SCAF), ha come obiettivo dichiarato quello di favorire la transizione dell'Egitto verso un sistema maggiormente democratico, in grado di rispecchiare le istanze presentate nella 'rivoluzione' iniziata nel gennaio di quest'anno. Secondo i piani dei militari, il processo di cambiamento, che rischia sovente di essere compromesso dalla impopolarità dello SCAF da una parte e dal costante stato di agitazione dei movimenti politici post-rivoluzionari dall'altra, sarà scandito da almeno quattro importanti fasi, presentate qui di seguito in ordine cronologico: 1) la formazione dell'Assemblea del Popolo (*Maglis al-Sha'b*); 2) la nomina dei 270 membri del Consiglio della Consultazione (*Maglis al-Shura*); 3) la redazione di una nuova costituzione; e, infine, 4) la nomina del nuovo presidente della Repubblica, che allo stato attuale è prevista per giugno 2012.

Come previsto dal sistema bicamerale egiziano, l'Assemblea del Popolo rappresenta la "camera bassa" del Parlamento ed è la sede del potere legislativo. Le sue prerogative sono stabilite dal secondo capitolo della quinta parte (art. 86 e ss.) della Costituzione del 1971, e regolamentate l'anno successivo dalla cd. "Legge dell'Assemblea", ultima propaggine della riforma costituzionale attuata l'anno precedente dall'allora presidente Anwar Sadat. I suoi compiti significativi sono, oltre alla formulazione dei testi di legge e redigere la Costituzione, la ratifica di trattati e accordi internazionali, la dichiarazione dello stato di emergenza – che, tuttavia, è rimasto in vigore senza interruzione dalla presa di potere di Mubarak – e l'elaborazione del *budget* nazionale.

Il *Maglis al-Shura*, istituito nel 1980 da Sadat in seguito a una modifica della carta costituzionale, esercita invece una funzione che lo pone in diretto rapporto con uno dei punti cardine del discorso socio-politico islamico (quello appunto della "consultazione"), da intendersi – anche storicamente – come strumento riservato al governante per un contatto con i bisogni e le opinioni della propria comunità. Diffuso anche in altre realtà dell'area arabo-islamica, questo organo consultivo, detentore di un penetrante potere politico, di "*proporre studi e avanzare proposte per preservare la pace sociale e l'unità nazionale*" (parte VII, cap. 1, art. 194 Cost.), sottoponendo al vaglio dell'Assemblea del Popolo ogni tipo di questione di interesse generale e, in ultimo, formulando richieste di modifica del testo legislativo.

Una delle più recenti polemiche scatenatesi tra il governo *ad interim* e i partiti politici ha come oggetto proprio la modifica apportata alla legge elettorale, promossa da una commissione di giuristi nominata dallo SCAF e incaricata di adattare il metodo di elezione alla mutata situazione politica. Con lo scopo ufficiale di allargare le possibilità di successo anche ai partiti minori nati dopo la rivoluzione, la suddetta commissione ha di fatto ideato un sistema elettorale 'ibrido', che è stato a più riprese definito macchinoso ed esageratamente complesso. Ottenuta dalla fusione dei due sistemi adottati nel corso degli ultimi tre decenni – il proporzionale con liste bloccate degli anni '80 e il più recente maggioritario a doppio turno – l'elezione dei 498 deputati (a cui ne vanno aggiunti altri dieci nominati direttamente dallo SCAF) del *Maglis al-Sha'b* è stata scaglionata in tre turni da svolgersi tra novembre 2011 e gennaio 2012, in modo che le operazioni di voto si svolgano ogni

volta in nove dei ventisette governatorati in cui è stato diviso il paese. Il sistema “ibrido” a cui si accennava poc’anzi prevede che 332 deputati (due terzi del totale, al netto dei dieci membri scelti dal governo in carica) siano eletti tramite il sistema delle liste (il cui numero ammonta a 590), e il restante terzo come risultato della scelta dei singoli candidati tra i 6591 presentatisi. Ogni elettore, per far sì che il proprio voto sia valido, deve indicare la propria preferenza sia tra le liste presentate dai partiti sia tra i singoli candidati. A complicare notevolmente questa procedura contribuisce la modalità di divisione del paese in seggi elettorali: infatti l’Egitto è stato ripartito in 83 ‘distretti’ per l’elezione diretta dei singoli candidati e in 46 per l’applicazione del sistema proporzionale a liste; ne consegue che il “peso” dei seggi assegnati ai singoli collegi risulta sensibilmente differente a seconda che si voti con il sistema proporzionale (con una media di 7,21 seggi per collegio) o, tenendo conto della spesso significativa differenza di concentrazione abitativa tra un distretto elettorale e l’altro, con il sistema maggioritario (due seggi per collegio). Non si ha difficoltà nell’intravedere, in tale criterio di allocazione dei seggi e di ritaglio dei collegi, una forma alquanto evidente di *gerrymandering*.

Fedele alla sua storica impostazione socialista, la Costituzione egiziana prevede (cap. III, art. 87) inoltre che almeno il 50% dei membri dell’Assemblea del Popolo debbano essere lavoratori o contadini: La Legge 38 del 1972 definisce “lavoratore” qualsiasi individuo che sia in grado di esibire un certificato di assunzione (su cui deve essere indicato l’ammontare del proprio salario e la qualifica), l’iscrizione a un sindacato e una qualsiasi prova che dimostri che il soggetto in questione abbia iniziato a lavorare prima di aver conseguito un diploma di laurea. Il “contadino”, invece, deve poter dimostrare di aver acquistato – o, se non lui direttamente, sua moglie o uno dei suoi figli – un appezzamento della estensione massima di dieci *feddan*, corrispondenti a 4.2 ettari. Per rendere possibile l’elezione di un lavoratore o di un contadino i partiti sono obbligati, nelle loro liste, a posizionare in maniera alternata un rappresentante di categoria; nel caso in cui i primi due vincitori di uno dei seggi “maggioritari” dovessero essere entrambi appartenenti alla medesima categoria, il secondo classificato verrebbe squalificato, portando la settimana successiva al ballottaggio fra i due rappresentanti dell’altra categoria che hanno ottenuto il maggior numero di voti durante il primo turno.

Per quanto concerne il *Maglis al-Shura*, il numero dei suoi membri è stato recentemente portato da 264 a 270 (di cui 180 eletti e 90 nominati dal governo militare). A partire dal 29 gennaio 2012, per la formazione di questo organo si applicherà il medesimo criterio misto adottato per il *Maglis al-Sha'b*, ma in questo caso il numero dei seggi elettorali è di 30 per ciascun metodo elettivo (proporzionale/candidato singolo, sempre nella misura rispettivamente di due terzi e un terzo). Tra le principali novità apportate dalla Commissione Elettorale dello SCAF spiccano l'abbassamento dell'età minima per la candidatura, portata da trenta a venticinque anni, e l'inclusione in ogni lista di almeno una donna. In questo senso, la riforma entrata in vigore il 23 luglio 2011 rappresenta un netto passo indietro rispetto alle precedenti disposizioni in merito di parità dei sessi: fino alle ultime votazioni per l'Assemblea del Popolo, infatti, una quota fissa di 64 seggi era riservata ai candidati di sesso femminile, mentre le nuove disposizioni promosse dallo SCAF prevedano che vi sia una sola donna per lista, senza alcun tipo di obbligo inerente al suo posizionamento nella stessa.

In attesa dei risultati definitivi delle votazioni per l'Assemblea del Popolo e delle elezioni del *Maglis al-Shura*, è già possibile formulare alcune note a margine al processo elettorale egiziano.

In primo luogo, la complessità del sistema in vigore rende estremamente complicato per una consistente porzione di elettori – considerando anche l'altissimo tasso di analfabetismo nel paese – realizzare una soddisfacente comprensione dei meccanismi elettorali, in tal modo risultando inficiata la possibilità di un voto consapevole. In seconda istanza, i risultati delle prime elezioni post-rivoluzionarie avranno su di loro l'inevitabile tara sia dei violenti conflitti sociali degli ultimi mesi, sia di una campagna elettorale condotta senza esclusione di colpi, fitta di scandali e vorticosi cambiamenti di alleanze e posizioni. In ultimo luogo, il già citato alto rischio di brogli: escludendo la situazione dell'Alto Egitto, in cui troppo spesso ogni occasione di confronto politico viene automaticamente trasfigurata in un conflitto tra grandi famiglie di proprietari terrieri e notabili locali, si ha già ad oggi più di una notizia di sospetti smarrimenti di decine di urne, di seggi chiusi con numerose ore di anticipo o aperti con notevole ritardo rispetto agli orari stabiliti e, infine, di propagande e volantinaggi aggressivi anche dopo l'imposto silenzio elettorale. Per

queste ragioni, l'Alta Commissione elettorale incaricata di monitorare le operazioni di voto ha decretato che in quattro distretti (uno al Cairo e ad Alessandria, due ad Assyut) vengano annullati i risultati dello scrutinio, e rinviati alla metà di gennaio 2012.

I succitati motivi di controversia, tuttavia, non impediscono una chiara (per quanto ancora parziale) interpretazione delle preferenze espresse dall'elettorato egiziano. Eccezione fatta per quei distretti in cui le operazioni di voto sono state invalidate, sono state infatti già ufficialmente assegnate 427 delle 498 poltrone di cui si compone l'Assemblea del Popolo: ad oggi, la formazione che ha riscosso il maggior numero di consensi è senza ombra di dubbio il Partito della Libertà e Giustizia (*Hizb al-Hurriya wa al-'Adala*), che ha conquistato 193 poltrone nella Camera Bassa, seguita dal Partito della Luce (*Hizb al-Nour*) con 108 deputati e, con un notevole, stacco, dalla storica formazione nazionalista del *Wafd* (38 parlamentari) e da tutti gli altri partiti.

Forte di una storia lunga quasi un secolo di militanza politica, sociale e religiosa, nonché di ambivalenti rapporti con il potere costituito, l'Associazione dei Fratelli Musulmani è riuscita a realizzare solamente nello scorso maggio il suo antico progetto di istituire un vero e proprio partito politico: autentico protagonista della competizione elettorale, Libertà e Giustizia si presenta sulla carta come una formazione che – coerentemente con le sue precedenti configurazioni – fa della giustizia il suo obiettivo primario. Nel programma del partito, questo concetto viene definito in termini di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, giustizia sociale e solidarietà fra i membri della nazione. Alla dottrina statutale islamica, come era lecito aspettarsi, è riservato un ruolo fondamentale nel programma del partito, nonostante alcune delle sue posizioni più discusse abbiano già avuto occasione di essere mitigate nei mesi passati; in ogni caso, la necessità per il futuro governo egiziano di ispirarsi alle linee guida e agli obiettivi della *Shari'a* resta un punto fermo del programma politico della Fratellanza Musulmana. Consapevoli della vitale importanza dei capitali esteri per l'economia egiziana, i dirigenti del *Hizb al-Hurriya wa al-'Adala* confermano esplicitamente la loro intenzione di mantenere aperti i mercati nazionali, favorendo perciò gli investimenti stranieri e l'iniziativa privata, nonostante il manifesto ufficiale del partito ne dichiari l'opposizione alle 'costrizioni

delle politiche neoliberiste'. In ultimo, è importante notare come Libertà e Giustizia non abbia ancora formalizzato le sue posizioni in merito alla stesura della nuova Costituzione, rinviando la questione ad una fase secondaria rispetto alla formazione del nuovo governo.

Quanto al *Hizb al-Nour*, fondato anch'esso dopo la rivoluzione come braccio politico dell'associazione alessandrina *Al-Da'wa al-Salafiyya*, esso è il partito di punta della coalizione nota comunemente con il nome di 'Blocco Islamista', dopo che nel mese di settembre 2011 ha abbandonato quella capeggiata dalla Fratellanza Musulmana, l'Alleanza Democratica per l'Egitto. A differenza del Partito della Libertà e Giustizia (che conserverebbe l'assetto prettamente parlamentare della Repubblica Egiziana), il programma del raggruppamento salafita propone il passaggio ad una forma di governo ispirata per certi versi al modello francese della Quinta Repubblica, ovvero a un modello in cui alcuni non meglio precisati elementi del sistema bicamerale in vigore vadano ad inserirsi in una più marcata tendenza presidenzialista. Dal punto di vista economico, il Partito della Luce è l'unico ad affermare chiaramente di puntare ad una eguale distribuzione delle ricchezze tra tutti i cittadini, secondo un sistema direttamente ispirato alla *zakat*, il precetto islamico relativo all'elemosina obbligatoria: tutti gli investimenti nel paese, che sarebbero sottoposti a un severo monitoraggio *anti-trust*, dovrebbero pertanto essere rispettosi dei principi economici dell'Islam (come il divieto dell'interesse) e dei suoi valori morali. Considerando la separazione tra Stato e Religione come una forma di ateismo, le formazioni appartenenti al Blocco invocano una graduale applicazione della *Shari'a*, dicendosi convinti che il concetto di 'stato moderno' non abbia nulla a che vedere con l'idea di secolarismo, bensì con quella di progresso scientifico; pertanto, una forte enfasi è stata posta sul principio espresso dall'art. 2 della Costituzione Egiziana, in cui viene affermato che "L'Islam è la religione di stato". A differenza della Fratellanza Musulmana, l'*Hizb al-Nour* dichiara di non voler rendere illegali gli scioperi e di essere intenzionata a rivedere alcuni passaggi fondamentali del trattato di non belligeranza con Israele, pur essendosi espresso negativamente in merito al suo annullamento completo.

Con più del 70% dell'Assemblea del Popolo divisa tra *Hizb al-Hurriya wa al-'Adala* (45.20%) e *Hizb al-Nour* (25.29%), qualunque sia la forma che il sistema di

governo egiziano assumerà nei mesi a venire è ragionevole aspettarsi un notevole cambiamento di equilibri all'interno nel paese, di cui la nuova costituzione non potrà che essere uno specchio fedele. Le ambigue posizioni dei due partiti dominanti nelle elezioni in corso in materia di politica estera, tutela delle minoranze religiose e parità tra sessi – insieme a quelle di natura economica e di politica interna – rendono comprensibili le riserve degli analisti e degli osservatori internazionali, specialmente se si considera la forte dipendenza dell'Egitto dai capitali esteri e dall'industria del turismo, le sue relazioni commerciali con i paesi del bacino mediterraneo e il suo solido quanto oscuro rapporto con l'*establishment* politico-militare statunitense. Nel corso dei prossimi sei mesi, salvo ulteriori sviluppi, molte domande – alcune delle quali inquietanti – relative al futuro dell'Egitto potranno infine avere una risposta.



## Spagna. La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico

di Rosario Tur Ausina e Francisco Sanjuán Andrés

La  [\*\*riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola\*\*](#)  si colloca all'interno di un filone di interventi con i quali i legislatori costituzionali di diversi paesi dell'Unione europea hanno inteso fornire delle risposte immediate al problema del consolidamento delle finanze pubbliche.

In particolare, la possibilità di inserire nelle Costituzioni dei paesi dell'“eurozona” apposite regole di equilibrio nei bilanci pubblici era stata suggerita dal Presidente francese Nicolas Sarkozy e dal Cancelliere tedesco Angela Merkel nell'ambito dell'incontro bilaterale dello scorso 16 agosto. Tale soluzione, d'altronde, era stata già stata adottata dalla Legge fondamentale tedesca a seguito della riforma del 2009 nonché dalla Costituzione polacca e da quella austriaca. A livello comparativo, un limite costituzionale di questo tipo esiste altresì in Canada.

A differenza della soluzione tedesca, peraltro, la riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola non determina direttamente i limiti al deficit e all'indebitamento pubblico, ma affida tale compito ad una apposita legge organica, pur prevedendo che le spese per il pagamento del debito pubblico abbiano una preferenza rispetto ad altre tipologie di spese.

I limiti al deficit e all'indebitamento che verranno introdotti sulla base delle modifiche all'art. 135 della Costituzione avranno effetti vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche, mirando così a garantire la stabilità finanziaria nel medio e lungo periodo.

La riforma è stata proposta dal Presidente del Governo e ha ricevuto il sostegno delle due principali forze politiche spagnole – il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) ed il *Partido Popular* (PP) – ma non dell'intero arco parlamentare, determinando così la rottura del consenso costituzionale fra i gruppi parlamentari.

Per la sua approvazione è stato seguito il procedimento previsto dall'art. 167 della Costituzione, il quale stabilisce che i progetti di riforma costituzionale debbano ottenere il consenso dei tre quinti di ciascuna Camera. Una volta che le *Cortes Generales* abbiano approvato la riforma, questa può essere sottoposta a referendum allorché ne faccia richiesta, entro quindici giorni, un decimo dei membri di ciascun ramo del Parlamento, ossia 35 deputati e 27 senatori. Richiesta peraltro non avanzata nel caso della riforma dell'art. 135.

La proposta di riforma ha seguito un *iter* parlamentare rapido con lettura unica, sulla base dell'art. 150 del [Regolamento del Congresso](#). Il testo della riforma ha conseguito l'appoggio di 316 deputati ed il voto contrario di 5. In Senato, invece, la proposta è stata approvata con 233 voti, su un totale di 261 senatori. Emendamenti al disegno di legge sono stati presentati in entrambe le camere, ma sono stati tutti respinti.

La rapidità del processo decisionale che ha condotto alla riforma dell'art. 135 ha impedito di ampliare il raggio del consenso parlamentare, incidendo negativamente sul piano politico e su quello sociale. Inoltre, nell'opinione pubblica spagnola si sono registrati dissensi per la decisione di non procedere in via referendaria alla ratifica della riforma. Tale scelta era stata d'altronde motivata sulla base di argomenti politico-giuridici estremamente deboli, quali ad esempio l'urgenza di concludere l'*iter* della riforma prima delle elezioni anticipate del 20 novembre 2011.

La questione si ricollega a un dibattito dottrinale che ha registrato posizioni differenziate e divergenti in ordine alla necessità di ratificare per via referendaria la riforma dell'art. 135. Sebbene la Costituzione non contempli una consultazione popolare obbligatoria, il dissenso di alcuni raggruppamenti politici e le pressioni

popolari che hanno fatto seguito al movimento del 15-M (che deriva il suo nome dalla data – 15 maggio – in cui ha fatto la sua comparsa) avrebbero probabilmente suggerito di ricorrere allo strumento referendario.

Relativamente al contenuto della riforma, le nuove norme costituzionali vincolano le amministrazioni pubbliche al rispetto del principio di stabilità finanziaria, senza possibilità di superare il deficit strutturale definito dall'Unione europea per gli Stati membri, e affidano a una legge organica il compito di individuare il “tetto” del suddetto deficit in relazione al prodotto interno lordo dello Stato e delle Comunità autonome. Limiti che, peraltro, entreranno in vigore solo a partire dal 2020, secondo quanto stabilito dalla Disposizione aggiuntiva unica. Al tempo stesso, il nuovo art. 135, c. 3 stabilisce che «el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito».

Inoltre, «los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión».

Il volume del debito pubblico non potrà superare il valore di riferimento previsto dal Trattato di funzionamento dell'Unione europea. Tuttavia, i limiti al deficit strutturale ed al volume del debito pubblico potranno subire dei correttivi nell'ipotesi di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato e che pregiudichino la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale dello Stato. L'apprezzamento circa la sussistenza di tali presupposti spetterà al Congresso dei deputati, a maggioranza assoluta.

Il quinto comma assegna ad una legge organica il compito di attuare i principi stabiliti dall'art. 135, così come di disciplinare la partecipazione degli organi di coordinamento istituzionale fra le amministrazioni pubbliche in materia di politica fiscale e finanziaria. In base alla Disposizione aggiuntiva, tale legge organica dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2012 e dovrà individuare i limiti del debito e del deficit delle amministrazioni, le situazioni eccezionali che consentono di derogare a

tali vincoli, la forma ed i termini per rientrare dal disavanzo così prodotto, la metodologia ed il procedimento per il calcolo del deficit strutturale, nonché la responsabilità dell'amministrazione in caso di inosservanza degli obiettivi di stabilità finanziaria.

La riforma, infine, stabilisce un obbligo delle Comunità autonome di adottare le disposizioni specifiche per l'applicazione del principio di stabilità. Quest'ultimo profilo chiama in causa il problema delle forme di responsabilità di quelle amministrazioni che disattendano i vincoli di deficit, soprattutto sul versante di un possibile intervento del Tribunale costituzionale, così come previsto in altri ordinamenti.



## Portogallo. Profili costituzionalistici dell'accordo tra Portogallo e FMI/UE

di Giovanni Vagli

*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 stesso<sup>1</sup>.

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 2011<sup>2</sup>; 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 settantottomila 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 FMI<sup>3</sup>.

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 afferma: "Prima della valutazione del suo programma da parte dell'Assemblea della Repubblica [ovvero del Parlamento], oppure in seguito

---

<sup>1</sup> 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>.

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

<sup>3</sup> Cfr. *Economia com futuro*, in *Le Monde diplomatique*, edição portuguesa, Junho 2011, p. 4.

a dimissioni, il Governo si limiterà alla pratica degli atti strettamente necessari al fine di assicurare la gestione degli affari pubblici.”<sup>4</sup>.

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 necessità*<sup>5</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> Traduzione nostra, come tutte quelle successive.

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

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 regionale<sup>6</sup>.

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.

---

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

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 regionali<sup>7</sup>.

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; tali materie sono disciplinate dagli articoli 164 e 165 della CRP, che, rispettivamente, regolano la competenza assoluta e relativa dell'Assemblea della Repubblica.

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, nonché di quelli che il Governo intenda sottoporre al suo apprezzamento.

---

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

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?<sup>8</sup>

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 CRP<sup>9</sup>, in considerazione dell'attuale vigenza dell'accordo (controllo successivo).

---

<sup>8</sup> 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.

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

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 minoranze<sup>10</sup>; ciò si prospetterebbe come una soluzione sicuramente più favorevole, anche se non assolutamente certa, dipendendo dall'interpretazione e dalla decisione finale del Tribunale costituzionale.

---

<sup>10</sup> Art. 281, 2° comma, f), CRP.