



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

«Il divieto di mandato imperativo:
un principio in discussione»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2019

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. La Spagna	1-70
II. Il Portogallo	71-166
III. L'Unione europea	167-248
IV. Gli Stati Uniti d'America	249-312
V. L'Italia	313-380

II

Il Portogallo

di

Elia Aureli

Alessandro Cerulli Irelli

Alberto Di Chiara

Lorenzo Marilotti

Giulio Profeta

SOMMARIO

1. Ragioni storiche dell'esigenza, per i partiti portoghesi, di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione. - 1.1. Introduzione: ragioni storiche dell'art. 160. - 1.2. La Costituzione del 1911. Debolezza dei partiti e frammentarietà politica e istituzionale. - 1.3. La fase dello Stato Nuovo. - 1.3.1 Il colpo di stato: risposta militare alla crisi. - 1.3.2 La Costituzione del 1933 e la definizione di un «*Estado sem partidos*». - 1.4. Le novità agli albori della Seconda Repubblica. - 1.4.1 La rivoluzione ed il regime costituzionale transitorio: il ritorno dei partiti. - 1.4.2 Il delicato rapporto tra MFA e partiti nella fase costituente. - 1.4.3. L'art. 163 della Costituzione: un equilibrio tra potere civile e militare. - **2. Tra libertà e imperatività di mandato nella Costituzione portoghese.** - 2.1. Il contesto di riferimento. - 2.2. I lavori in Assemblea costituente e l'approvazione della Costituzione portoghese del 1976. - 2.3. L'interpretazione dell'articolo 160, in particolar modo con riguardo all'alinea c). - 2.4. Considerazioni interlocutorie. - **3. L'attuazione della Costituzione portoghese: i rapporti tra partiti, eletti ed elettori nella legislazione elettorale, in quella sui partiti e nel regolamento parlamentare.** 3.1. Teoria della rappresentanza nell'ordinamento portoghese. La Costituzione. - 3.2. La centralità dei partiti nella legge elettorale. - 3.3. La legge sui partiti e la necessità di prevedere un'organizzazione interna ispirata ai principi di democraticità. - 3.4. I deputati e i gruppi parlamentari nel regolamento dell'Assemblea della Repubblica. - 3.5. Un ordinamento coerente. - **4. Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese.** - 4.1. I partiti politici nel sistema istituzionale portoghese. - 4.2. L'incerta qualificazione del mandato parlamentare tra partito politico e libertà dell'eletto. - 4.3. La democrazia interna ai partiti nell'esperienza costituzionale portoghese. - 4.4. La natura partitica del mandato parlamentare portoghese. Brevi riflessioni sulla sua (im)possibile introduzione nell'ordinamento italiano. - **5. Spunti alla luce del contratto di governo lega-m5s. La clausola anti-defezione portoghese e il divieto di mandato imperativo italiano: istituti compatibili o antinomici?** - 5.1. Transfughismo parlamentare e forme di vincolo di mandato. - 5.2. Rappresentanza politica e mandato parlamentare nello Stato liberale e nello Stato democratico-pluralista. - 5.3. Articolo 160 e divieto di mandato imperativo: coerenza o antinomia? Un falso problema. - 5.4. Il libero mandato parlamentare e l'assenza di regole costituzionali sulla vita interna dei partiti politici: un architrave del sistema politico-rappresentativo italiano. - 5.5. Differenze nell'assetto partitico portoghese ed italiano e riflessi sul mandato parlamentare. - **Conclusioni.**

1. RAGIONI STORICHE DELL'ESIGENZA, PER I PARTITI PORTOGHESI, DI CREARE LA SANZIONE EX ART. 160 DELLA COSTITUZIONE

di *Lorenzo Marilotti*

SOMMARIO:

1. Ragioni storiche dell'esigenza, per i partiti portoghesi, di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione. - 1.1. Introduzione: ragioni storiche dell'art. 160. - 1.2. La Costituzione del 1911. Debolezza dei partiti e frammentarietà politica e istituzionale. - 1.3. La fase dello Stato Nuovo. - 1.3.1 Il colpo di stato: risposta militare alla crisi. - 1.3.2 La Costituzione del 1933 e la definizione di un «*Estado sem partidos*». - 1.4. Le novità agli albori della Seconda Repubblica. - 1.4.1 La rivoluzione ed il regime costituzionale transitorio: il ritorno dei partiti. - 1.4.2 Il delicato rapporto tra MFA e partiti nella fase costituente. - 1.4.3. L'art. 163 della Costituzione: un equilibrio tra potere civile e militare.

1.1. Introduzione: ragioni storiche dell'art. 160.

La vigente Costituzione portoghese prevede, all'articolo 160, la decadenza dal mandato per il parlamentare che si iscriva in un partito diverso da quello con il quale si è presentato alle elezioni²⁹⁷.

²⁹⁷ Recitava l'art. 163 comma 1, lettera c), oggi confluito nell'articolo 160: “*Perdem o mandato os Deputados que: [...] c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*”.

L'interesse della dottrina verso questa norma, è sempre stato notevole ed, in particolare, ci si è da tempo domandati, innanzitutto, se essa, per via della sua peculiarità, ma, anche, per la sua somiglianza alla cosiddetta «clausola cecoslovacca», introduca una forma di mandato imperativo nell'ordinamento costituzionale portoghese o se, invece, sia semplicemente una seppur particolare particolare variante del classico modello di libero mandato²⁹⁸. Inoltre, alla luce di questa sanzione, altrettanto interesse ha suscitato la quantificazione dell'effettivo peso dei partiti/gruppi sul singolo parlamentare²⁹⁹.

Ebbene, come da tempo è stato osservato in dottrina, l'art. 160, in una lettura complessiva della Costituzione, non definirebbe un mandato imperativo³⁰⁰, ma sembrerebbe creare un istituto che, discostandosi “dalla tradizionale impostazione del libero mandato”, è volto a “garantire la fedeltà al partito da parte dell'eletto”, ponendo un rimedio al fenomeno del *transfuguismo* parlamentare³⁰¹: si tratterebbe, dunque, di una *anti-defection clause*, che i Costituenti portoghesi hanno ritenuto opportuno inserire nel testo della Costituzione della Seconda Repubblica.

Il presente lavoro è volto a ricostruire le ragioni storiche che hanno portato i Costituenti portoghesi a ritenere opportuna tale sanzione, che differenzia il mandato parlamentare portoghese dal modello classico di libero mandato.

Nel ricostruire le ragioni di tale istituto è opportuno delineare un percorso che, dalla Costituzione del 1911 giunge all'elaborazione del testo dell'articolo 160 della Costituzione della Seconda Repubblica, attraverso la storia politico-istituzionale del Portogallo, la quale, per usare le parole di Miranda, è storia di “*rupturas*”³⁰², di cesure

²⁹⁸ Per Romano Orrù vi potrebbe essere una eco “*nel disposto dell'art. 13 della legge elettorale cecoslovacca del 1920, laddove statuiva la conseguenza della decadenza dal mandato per il parlamentare che avesse abbandonato, nel corso della legislatura, il proprio partito*”. Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. IV, 2015, p. 1101; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017, p. 4. Sul punto si vedano anche N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 107 e H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia, in I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, 1970, pp. 23 ss.

²⁹⁹ *Ex multis*, L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisbona, 1994, pp. 179-185; cfr. A. BARRETO, *Assembleia da República: uma Instituição Subalternizada*, in *Risco*, n°13, I, 1990, p. 102; G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, 1987, p. 430.

³⁰⁰ Infatti, “*per quanto non esplicito, il divieto deriva dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 152, nel quale si stabilisce che i deputati rappresentano la nazione (letteralmente il «Paese intero») e del primo comma dell'art. 155, nel quale si sancisce che i deputati «esercitano liberamente il proprio mandato»*”. Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., p. 6.

³⁰¹ Questo è affermato in primis dallo stesso R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 1097 ss.. Per l'Autore, “*a ben guardare, si tratta di soluzione di principio, se non proprio di timido compromesso tra il principio della piena libertà del parlamentare e le esigenze dello Stato di partiti, nel quale le formazioni intermedie di carattere politico hanno un ruolo pregnante per l'espressione della volontà da parte del titolare della sovranità, il corpo elettorale*”. Ivi, p. 1104. Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., p. 4.

³⁰² Per J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 245, “*a história constitucional portuguesa, tal como a da generalidade dos países latinos, é feita de rupturas. As Constituições emergem em ruptura com as anteriores, sofrem alterações nem sempre em harmonia com as formas que prescrevem e acabam com novas rupturas ou revoluções. A de 1822 é consequência da revolução de 1820 [...], a de 1911 da revolução de 1910, a de 1933 da revolução de 1926 e a de 1976 da revolução de 1974, da mesma maneira, o Acto Adicional de 1852 é consequência da revolução de 1851 e a alteração de 1918 da revolução de 1917*”. Aggiunge Miranda che “*as nossas seis Constituições -decretadas em 1822, 1826, 1838, 1911, 1933 e 1976 - são o produto do circunstancialismo*

repentine e rivoluzioni, ove si sono costantemente misurati gli equilibri di forze politiche e sociali tra loro contrapposte.

Tra queste forze, ruolo da protagonista è giocato dai partiti e dai militari e la loro serrata dialettica costituisce una fondamentale chiave di lettura della storia costituzionale portoghese e anche, nello specifico, del percorso che ha portato all'articolo 160.

La presente analisi è ripartita essenzialmente in tre fasi, corrispondenti ad altrettanti mutamenti nella storia politica che influenzano sensibilmente la storia costituzionale³⁰³.

Il punto di partenza è la Costituzione della Prima Repubblica del 1911, l'ultimo testo tra quelli dell'epoca liberale (1820-1926)³⁰⁴, dove si può osservare il modello di libero mandato nella sua declinazione classica

Tale periodo era caratterizzato da una estrema instabilità politico-istituzionale, alla quale i partiti, per via della loro frammentazione e debolezza, non riuscivano a porre rimedio. Per questo motivo, furono i militari ad intervenire, attraverso il colpo di stato del 1926.

Si apriva, dunque, la fase della dittatura, della durata di circa mezzo secolo (1926-1974). Durante questo periodo, veniva promulgata una nuova Costituzione nel 1933, espressione di un costituzionalismo corporativo ed autoritario e corrispondente alla visione dell'«*Estado Novo*» di Salazar³⁰⁵. In tale sistema i partiti erano fortemente osteggiati ed il loro peso costituzionale annullato.

Con la caduta del regime, nel 1974, cominciava il periodo della Rivoluzione e del regime costituzionale transitorio e, sebbene anche la fase rivoluzionaria fosse stata condotta dal potere militare, fu in questo momento che si riprese a parlare di pluralismo e di liberalismo politico: ne conseguì il fatto che i partiti, superato l'inverno salazarista, tornassero ad essere degli attori essenziali nel panorama politico istituzionale³⁰⁶.

histórico do país e o reflexo de determinados elementos políticos, económicos, sociais e culturais. Fruto dos nossos atribulados dois últimos séculos, elas traduzem os seus problemas e as suas contradições e apresentam-se como veículos de certas ideias, tentativas de reorganização da vida colectiva, projectos mais ou menos assentes na realidade nacional, corpos de normas mais ou menos efectivos e duraduros". Ivi, p. 244.

³⁰³ Infatti, "por um lado, aqui como por toda a parte, são os factos decisivos da história política que, directa ou indirectamente, provocam o aparecimento das Constituições, a sua modificação ou a sua queda. Por outro lado, contudo, as Constituições, na medida em que consubstanciam ou condicionam certo sistema político e na medida em que se repercutem no sistema jurídico e social vêm a ser elas próprias, igualmente, geradoras de novos factos políticos". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pp. 245-246.

³⁰⁴ Come scrive Miranda, "a época liberal vai de 1820 a 1926. Durante ela sucedem-se quatro Constituições -de 1822, de 1826, de 1838 e de 1911- que se repartem por diferentes vigências; há duas efémeras restaurações do antigo regime; e passa-se da monarquia à república. Mas, apesar de todas as convulsões e reacções, é este o grande momento de prevalência das ideias e de esforço de implantação das instituições próprias de liberalismo político e económico". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 246.

³⁰⁵ Tale epoca è definibile come "a quase obnubilção do Estado constitucional, representativo e de Direito ou, doutro prisma, a pretensão de erguer um constitucionalismo diferente, um «Estado Novo», um constitucionalismo corporativo e autoritário. Eis o período da Constituição de 1933, cujo despontar não surpreende no paralelo com a situação europeia dos anos 20 e 30, mas cuja longa duração não se afigura facilmente explicável". J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 246.

³⁰⁶ Per J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 246, "com a revolução de 1974, entra-se na época actual -muito recente e já muito rica de acontecimentos, ideologias e contrastes sociais e políticos- em que o país se encaminha para um regime democrático pluralista (ou de liberalismo político) com tendências descentralizadoras, por um lado, e socializantes, por outro lado. a Constituição de 1976, resultante dessa revolução, significa, em primeiro lugar, o termo do interregno na linha do constitucionalismo português e, depois, a abertura para horizontes e aspirações de Estado social e de Estado de Direito democrático".

E furono proprio i partiti, il cui peso cresceva rapidamente nel corso della metà degli anni '70, a determinare la necessità di elaborare nella nuova Costituzione della Seconda Repubblica dei meccanismi di equilibrio tra potere civile e militare, come, appunto, l'art. 163.

Innanzitutto è da evidenziarsi il potenziamento del ruolo del Parlamento, nel quale l'unitarietà della rappresentanza si combina con la costituzionalizzazione di un sistema proporzionale con liste bloccate³⁰⁷ e con “*la particolare valorizzazione del ruolo dei partiti*”³⁰⁸. Per questo, in tale contesto si può osservare “*la formalizzazione*”, nella Costituzione della Seconda Repubblica, “*di previsioni limitatrici del libero mandato parlamentare*”³⁰⁹, poiché può legittimamente ritenersi che sia stata proprio l'esigenza dei partiti di mantenere il proprio peso nel panorama istituzionale, in contrapposizione al potere militare, a spingere alla definizione dell'istituto di cui all'art. 160: in questo modo, infatti, scoraggiando le defezioni, sarebbe stato possibile scongiurare le frammentazioni che, con le degenerazioni della Prima Repubblica, avevano portato al colpo di stato militare e alla costituzione dell'«*Estado Novo*» di Salazar e all'annichilimento degli stessi partiti.

Da questa prospettiva, se l'istituto di cui all'art. 160 risulta differente dalla «clausola cecoslovacca», si può, ad ogni modo, rilevare che anch'esso risponda all'esigenza di fondo di garantire ai partiti politici di mantenere intatto il loro ruolo nella società e nel panorama istituzionale.³¹⁰

1.2. La Costituzione del 1911. Debolezza dei partiti e frammentarietà politico-istituzionale.

Con la proclamazione della Prima Repubblica, il 5 ottobre 1910, sembrava che il nuovo regime politico sarebbe stato una “*panacea for all the major problems of Portugal*”³¹¹. Tuttavia, anche la Repubblica dovette confrontarsi con gli stessi problemi

³⁰⁷ R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., p. 1104, rileva che “*l'ordinamento della Seconda Repubblica portoghese, costruito intorno alla Constituição da República Portuguesa del 1976 (CRP), riserva peculiare attenzione alla configurazione dell'istanza parlamentare e alla rappresentanza in essa chiamata ad esprimersi: da questo angolo prospettico, si segnalano, tra l'altro, la scelta a favore di un assetto monocamerale (l'Assembleia da República, secondo un'impostazione di matrice giacobina, a sottolineare l'unitarietà della rappresentanza); la costituzionalizzazione per l'elezione delle Assemblee politiche o amministrative a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale: art. 113.5 CRP) della formula elettorale di tipo proporzionale (cui fa da corollario per l'Assembleia da República la presenza di liste bloccate)*”.

³⁰⁸ Questa valorizzazione può riscontrarsi sia in generale poiché “*i partiti politici vengono inquadrati quali strumenti per l'organizzazione e l'espressione della volontà popolare, costituendo il mantenimento del pluralismo partitico un limite materiale – assoluto – alla revisione costituzionale*”, sia “*con specifico riguardo al momento elettorale (sotto il delicato profilo della presentazione delle candidature)*”. Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., p. 1104. Sul punto si veda anche G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., p. 4.

³⁰⁹ R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., p. 1104.

³¹⁰ Come scrive N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 107, “*assicurare che i partiti politici – considerati, in virtù del sistema elettorale adottato, i veri candidati presentati agli elettori – non avessero a perdere o a veder diminuita la loro rappresentanza parlamentare, a causa di semplici scelte personali dei deputati*”; l'autore riporta la testimonianza del comitato per la redazione del testo normativo cecoslovacco. Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., p. 4.

³¹¹ E, inoltre, “*the establishment of the republic was seen as the dawning of a new age*”. Cfr. J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Londra, 1997, p. 18.

che affliggevano la Monarchia costituzionale³¹². In particolare, si rileva come fossero presenti, sia in campagna che in città, da un lato, fenomeni di clientelismo cronico e, dall'altro, uno acceso scontro tra cattolici e anticlericali³¹³.

Il nuovo regime repubblicano non seppe adeguatamente rispondere ai numerosi problemi del Paese e, anzi, nel corso dei suoi sedici anni di vita, dimostrò tutta la sua fragilità³¹⁴, causata anche da un sistema a “*multipartitismo estremo*” che generava una instabilità cronica³¹⁵.

Da una breve analisi del testo della Costituzione della Prima Repubblica³¹⁶, si può rilevare, come essa si concentrasse principalmente sul singolo parlamentare e non sui partiti.

Innanzitutto, nel Titolo III, dedicato alla sovranità ed ai poteri dello Stato, il testo costituzionale affidava la sovranità alla Nazione (art. 5)³¹⁷ ed elencava i poteri dello Stato; in merito a questi poteri, la prima sezione era dedicata al potere legislativo (sez. I del titolo III) che era esercitato dal Congresso della Repubblica, formato dalla Camera dei deputati e dal Senato (art. 7)³¹⁸. La Costituzione si soffermava, inoltre, sul singolo parlamentare. Infatti, al paragrafo 1 dello stesso articolo 7 era previsto il libero mandato nella sua declinazione classica, dal momento che i membri del Congresso della

³¹² In particolare, si sottolinea il fatto che “*the masses were not incorporated into the political system; nor were the land labourers in the southern province of Alentejo and the emerging working class in the urban centers supported by the new republican government. The elite remained mainly middle class, supported by the lower middle classes in the urban centres*”. *Ibidem*.

³¹³ Infatti, “*the new republican political system was based on urban patronage to avoid the rural caciques influencing the outcome of elections. Anticlericalism and political violence were major factors behind the increasing antagonism between republicans and monarchists*”. *Ibidem*.

³¹⁴ Se il regime doveva resistere a continui attacchi interni e gradualmente consolidarsi, “*já no plano das instituições revelaria uma incapacidade notória: preso ao primado do político sobre o social, assente na pequena burguesia citadina sem interessas outros grupos, desgastado pelo conflito religioso (aberto pela legislação do Governo Provisório), viveria de crise em crise, passando pelo interregno de Sidónio Pais em 1918, até à queda em 1926. E outro não seria o destino da Constituição*”. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 285. Tra i numerosi problemi di questa fase storico-costituzionale del Portogallo è possibile menzionare la piaga del personalismo politico, alla quale si accompagnava una forte frammentazione dei partiti. Anche a causa di ciò fu difficile evitare intermezzi dittatoriali brevi e numerosi, colpi di Stato e violenze che portarono al rapido collasso del regime repubblicano. Cfr. J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., p. 18 Per questo la Costituzione della Prima Repubblica è stata la meno duratura. Infatti, “*venne abrogata in seguito alla rivoluzione del 5 dicembre 1917*”, in seguito alla quale “*un decreto governativo del 30 marzo 1918 introduceva un sistema di governo presidenziale, prevedendo l'elezione del Presidente a suffragio universale e diretto, e provvedeva a trasformare il Senato in Camera dei Rappresentanti delle collettività locali e delle categorie professionali*”. Tuttavia, “*questa riforma ebbe breve durata, poiché nel dicembre 1918, dopo l'assassinio del presidente neo eletto, il Congresso richiamò in vigore la carte del 1911*”. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 2-3. Si veda anche L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, cit., pp. 152-157.

³¹⁵ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 3.

³¹⁶ Il testo si ispirava alla Costituzione svizzera e a quella Brasiliana del 1891. La prima “*por a experiência suíça ir ao encontro das aspirações democráticas e descentralizadoras do partido republicano*”, mentre la seconda “*pelo incentivo que fora para os republicanos portugueses a proclamação da república no Brasil*”. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 284.

³¹⁷ Art. 5: “*A Soberania reside essencialmente em a Nação*”.

³¹⁸ Art. 7, comma 1: “*O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso da Republica, formado por duas Câmaras, que se denominam Câmara dos Deputados e Senado*”.

Repubblica erano rappresentanti della nazione e non dei collegi dai quali sono eletti³¹⁹. Inoltre, l'art. 15 prevedeva un espresso divieto di mandato imperativo ove era previsto che il voto dei deputati e dei senatori fosse libero e indipendente da qualsiasi ingiunzione o istruzione³²⁰. Alle tutele in capo ai parlamentari, la Costituzione si premurava di mantenere forte l'indipendenza dal potere esecutivo dei membri del Congresso. Infatti, ai sensi dell'articolo 20, salvo alcune tassative eccezioni, nessun membro del Congresso poteva, dalla sua elezione, stipulare un contratto con, o accettare dal, potere esecutivo o da qualsiasi governo straniero un lavoro retribuito o una missione sovvenzionata³²¹.

Nel complesso la Costituzione non si soffermava sui partiti e prevedeva genericamente la libertà di riunione ed associazione (art. 3, n°14)³²². Ciononostante, i partiti contribuirono notevolmente a caratterizzare la Prima Repubblica, la quale risentì di tutte le loro criticità, prima fra tutte una forte frammentazione, non certo attenuata dal fenomeno del personalismo politico e da un'attenzione che la Costituzione dedicava quasi esclusivamente al singolo parlamentare.

Per questi motivi, la forma di governo, dal 1911 al 1926, incentrata sul singolo parlamentare, generò un multipartitismo estremo con i conseguenti inconvenienti, dato che, in meno di quindici anni, *“si succedettero otto presidenti della repubblica, quarantaquattro governi e ben sette legislature, di cui cinque terminarono per scioglimento anticipato”*³²³.

In merito alle vicende dei singoli partiti, il destino del Partito Repubblicano è paradigmatico della situazione dei partiti portoghesi della Prima Repubblica, poiché esso, già dalle elezioni del 1911, si scisse nel Partito Democratico, nel Partito Evoluzionista e in quello Unionista; questi partiti, a loro volta, furono protagonisti di ulteriori scomposizioni e ricomposizioni³²⁴; e a tali ricomposizioni si univa anche la seppur modesta rappresentanza

³¹⁹ Art. 7, comma 1, §1: *“Os membros do Congresso são representantes da Nação e não dos colégios que os elegem”*.

³²⁰ Art. 15: *“Os Deputados e Senadores são invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício do seu mandato. O seu voto é livre e independente de quaisquer insinuações ou instruções”*.

³²¹ Art. 20: *“Nenhum membro do Congresso, depois de eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo, nem aceitar deste ou de qualquer governo estrangeiro emprego retribuído ou comissão subsidiada. § 1.º Exceptuam só desta ultima proibição: 1.º As missões diplomáticas; 2.º As comissões ou comandos militares e as commissariados da Republica no Ultramar; 3.º Os cargos do acesso e as promoções legais; 4.º As nomeações que por lei são feitas pelo Governo, precedendo concurso ou sobre proposta feita pelas entidades a quem legalmente caiba fazer indicação ou escolha de funcionário a nomear. § 2.º Nenhum Deputado ou Senador poderá, porem, aceitar nomeação para as missões, comissões ou comandos, de que tratam os Nos. 1.º e 2.º do parágrafo antecedente, sem licença da respectiva Câmara, quando da aceitação resultar privação do exercício das funções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naqueles em que a honra e integridade da Nação se acharem empenhadas”*.

³²² Art. 3, comma 1: *“A Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: [...] 14.º O direito de reunião e associação é livre. Leis especiais determinarão a forma e condições do seu exercício”*.

³²³ Violente polemiche, per questa ragione, furono alimentate *“dai critici delle degenerazioni del parlamentarismo e dai fautori dello stato autoritario”*. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 3.

³²⁴ De Vergottini rileva che *“la forza politica che fu considerata responsabile degli insuccessi del sistema fu il Partito Repubblicano, che si scisse in occasione delle elezioni del 1911. Il suo nucleo più consistente formò il Partito Democratico, mentre altri nuclei formavano il Partito Evoluzionista e quello Unionista. Mentre il Partito Democratico si caratterizzava come partito della sinistra borghese e anticlericale, quello Evoluzionista si orientava come partito riformatore centrista e quello Unionista come partito d'ordine, che finì per appoggiare (1918) la dittatura di Sinodio Pais. Tuttavia solo il partito Democratico fu in grado di porsi come protagonista dell'attività parlamentare e della formazione dei gabinetti ministeriali. Più tardi gli Unionisti e altri elementi conservatori formarono il Partito Liberale (1919), che unitamente ad altri gruppi si fuse poi nel Partito Nazionalista (1923).*

del Partito Socialista³²⁵. Tra le principali forze politiche di opposizione all'ex Partito Democratico, si potevano contare il gruppo di Seara Nova, il Centro Accademico per la Democrazia Cristiana, il movimento «Integralismo Lusitano», fortemente critico del sistema parlamentare, e l'Unione degli Interessi Economici³²⁶.

Le vicende dei partiti ed il regime repubblicano-parlamentare descritti, non furono, dunque, in grado “di assicurare al Portogallo la necessaria stabilità politica” e, davanti all'impotenza dimostrata delle forze politiche di porre un rimedio alla crisi della Repubblica, intervenne il potere militare.

I militari, in questo periodo, orientavano “le loro scelte ideologiche e politiche si ponevano nell'ambito dello schieramento conservatore opposto al pluralismo sociale, al pluripartitismo, all'individualismo garantista, al parlamentarismo e alle altre scelte istituzionali fatte proprie dallo stato liberale e consacrate nelle diverse costituzioni”. Per questo il loro programma era volto esplicitamente “ad una riduzione dell'area pluralista, ad un superamento dei partiti, in quanto incompatibili con gli interessi della Nazione, ad una abolizione della forma di governo parlamentare”³²⁷.

Era dunque aperta la strada per un colpo di stato militare volto a mutare l'instabile regime repubblicano in un regime di carattere autoritario³²⁸.

Per questo, “dopo una serie di revisioni costituzionali, che da un lato rafforzarono il Congresso e dall'altro l'esecutivo” l'instabilità, la confusione e le continue crisi di governo, portarono al colpo di Stato del 1926.³²⁹

Queste indicazioni illustrano solo parzialmente l'estrema frammentazione delle formazioni partitiche variamente collegate all'antico Partito Repubblicano”. Ivi, p. 3-4; cfr. L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, cit., pp. 157-158.

³²⁵ E esso era diviso “fra tre componenti, socialdemocratica, sindacalista-marxista e anarco-sindacalista, mentre un'altra parte era confluita a sua tempo nel Partito Repubblicano e quindi in quello Democratico. Dalla Federazione Massimalista Portoghese (1919) originò il Partito Comunista (1921)”. Ivi, p. 5.

³²⁶ Il gruppo di Seara Nova “fondandosi sul principio dell'internazionalismo, del pacifismo, del socialismo, propugnava una linea riformista sulla spinta della reazione alla politica del Partito Democratico. Il Gruppo svolse una grande influenza sulla formazione di una opinione pubblica quantificata da una critica al regime vigente ma nel quadro delle istituzioni parlamentar”. Per quanto concerne le forze cattoliche, essi “reagirono alla politica anticlericale dei Democratici istituendo il Centro Accademico per la Democrazia Cristiana (CADC) (1912) che propugnava i principi del cristianesimo sociale, assumendo ben presto un atteggiamento conservatore”. Le destre conservatrici, “a parte un tentativo di riorganizzazione della opposizione monarchica (1914), naufragato in modo definitivo soltanto con la chiusura della questione dinastica per la morte dell'ultimo pretendente (1932), si riconobbero nel movimento del cosiddetto «Integralismo lusitano» (1914), caratterizzato dalla violenta critica al regime liberale e dall'appello alla tradizione. Gli integralisti si pronunciarono in modo organico e sistematico contro il principio della sovranità popolare e l'individualismo liberale, così pure contro i corollari del «demoliberalismo» del secolo ventesimo: il collettivismo, il socialismo, il comunismo. Il loro appello al passato unificava la valorizzazione delle tradizioni nazionali e il culto del principio monarchico preconstituzionale. La saldatura con i cattolici del CADC avveniva mediante l'accettazione dei principi di organizzazione sociale delineati nella *Rerum Novarum*”. Vi è poi da menzionare l'Unione degli Interessi Economici (1925), formata da agricoltori, industriali e commercianti “al fine dichiarato di difendere la loro posizione economica nel quadro delle lotte di classe. Mentre gli integralisti non si presentarono mai come partito, l'Unione presentò sue liste es ebbe una limitatissima rappresentanza parlamentare”. Ivi, pp. 4-5.

³²⁷ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 143-144.

³²⁸ Il modello al quale i militari guardavano poteva essere “una forma di stato autoritario, che comportasse una perpetuazione della dittatura militare, o [...] una repubblica presidenziale con un esecutivo forte, controllato dai militari, e un legislativo depotenziato”. Ivi, p. 144.

1.3. Lo «Stato Nuovo».

1.3.1 Il colpo di stato: risposta militare alla crisi.

La profonda crisi del governo parlamentare portò nel 1926 l'esercito e la marina ad insorgere sotto la guida del generale Alfonso Costa.³²⁹ Cessava quindi la vigenza della Costituzione del 1911 e veniva instaurata una nuova forma di governo “che prevedeva la concentrazione del potere sovrano negli organi di vertice delle Forze Armate”. Il nuovo governo militare assumeva, dunque, “i poteri prima spettanti al parlamento e al gabinetto e interveniva con «decreti aventi forza di legge» fino all'aprile 1933”: si apriva così la fase della storia costituzionale portoghese nota come «Dittatura militare»³³¹.

L'intervento militare fu favorito anche dalla stessa società politica, in particolare dai repubblicani di centro e di destra, i quali concepivano tale intervento “come una fase costituzionale transitoria in attesa di una ripresa del governo parlamentare dopo un risanamento della vita politica nazionale”. Tuttavia, i militari, a causa della loro inesperienza, trovarono grande difficoltà a stabilizzare il paese nei primi due anni di dittatura³³². Questo comportò l'affermarsi delle posizioni di coloro che avevano intenzione di mutare la forma di stato in una declinazione maggiormente autoritaria: era questa la posizione dell'estrema destra, la quale in realtà, aveva sempre considerato la nuova dittatura “come l'inizio di un cambiamento radicale della forma di stato”³³³. Fu in tale contesto che il ministro delle finanze Antonio Oliveira Salazar, iniziò ad aumentare il proprio peso all'interno del Governo, fino a diventare, nell'arco di pochi anni, Presidente del Consiglio il 28 maggio 1932.³³⁴

³²⁹ Cessava così “la vigenza sostanziale della costituzione del 1911, che formalmente si protrasse fino all'adozione della costituzione del 1933” G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 3.

³³⁰ Il “Il 28 maggio veniva destituito il Capo dello Stato e il gabinetto ministeriale e con l'instaurazione della dittatura militare, mentre il 9 giugno veniva sciolto il parlamento. Ivi, p. 3.

³³¹ Ivi, pp. 5-6; sul tema si vedano anche J. CAMPINOS, *A Dittatura Militar 1926/1933*, Lisbona, 1975, *passim*; L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, cit., pp. 158-164. Per quanto concerne le funzioni di Capo dello Stato, “ai sensi dei contrastanti provvedimenti”, esse “furono alternativamente esercitate collegialmente da tutti i ministri o dal solo Capo del Governo. Nel 1928 venne decisa l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, per un quinquennio, e il 25 marzo dello stesso anno fu eletto Presidente il generale Camona. Tale elezione venne interpretata dalla Dittatura come un'accettazione plebiscitaria del nuovo regime militare. Il Presidente della Repubblica nominò un «Presidente del Ministero», introducendo la prassi secondo cui il Capo dello Stato non avrebbe governato direttamente bensì per l'intermediario del Presidente del Ministero cui spettava formare e dirigere il gabinetto. È di questo ministero che entra a far parte Oliveira Salazar come Ministro delle Finanze”. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 6.

³³² J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., p. 18.

³³³ In questa concezione l'estrema destra era supportata “sul piano dottrinario dall'anti-parlamentarismo teorizzato dagli integralisti e sul piano politico dal consolidarsi sulla scena internazionale del fascismo italiano e della dittatura di Primo de Rivera in Spagna, ideologicamente contrapposti al comunismo internazionale”. Ivi, p. 6. Anche Miranda rileva che “um decisivo debate político se travaria no interior do novo regime entre os que pretendiam mera reforma das instituições republicanas e os que, próximos do «Integralismo Lusitano» ou do fascismo italiano, reclamavam uma Constituição diferente. Venceriam estes, com Salazar, embora não sem compensações aos primeiros”. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit. pp. 293-294. Si veda, *ex multis*, A. BIZZARRI, *Origine e caratteri dello Stato Nuovo portoghese*, Milano, 1941, *passim*.

³³⁴ J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., p. 18.

Il mutamento costituzionale fu all'insegna di uno spiccato antiparlamentarismo e non avvenne tramite la convocazione di una Assemblea Costituente: semplicemente, il Governo pubblicò il progetto di riforma sul giornale del 28 maggio 1932 perché il Paese ne prendesse visione e ne discutesse, per poi sottoporlo ad un «*plebiscito nacional*»³³⁵.

1.3.2. La Costituzione del 1933 e la definizione di un «Estado sem partidos».

La Costituzione del 1933, revisionata quattro volte (1945, 1951, 1959 e 1971), rimase vigente fino all'aprile del 1974³³⁶. Essa si richiamava, innanzitutto, «*all'esperienza autoritaria della dittatura militare, ai principi elaborati dagli integralisti*», al fascismo italiano, ma, inoltre, non mancava di ispirarsi anche alla precedente Costituzione del 1911 e a quella di Weimar del 1919³³⁷.

La Costituzione dello Stato Nuovo aveva come principali pilastri la famiglia ed il corporativismo. Questi due elementi erano in stretto rapporto perché lo Stato corporativo si poggiava su una società basata «*on the idealised model of the 'paternalist family'*»³³⁸. E Salazar contrapponeva questo nuovo «*harmonious system*» fondato su famiglia e corporazioni, all'instabilità della Prima Repubblica, afflitta da conflitti di classe e paralizzata dall'individualismo liberale³³⁹.

Se resisteva nella Costituzione qualche istituto di matrice liberale³⁴⁰, in realtà «*questi riconoscimenti vanno letti in un più ampio contesto che vedeva sul piano degli istituti giuridici l'eliminazione delle associazioni politiche e la riduzione delle autonomie, l'abolizione delle funzioni tipiche del parlamento e un netto predominio dell'esecutivo*»³⁴¹.

³³⁵ Per questo, «*e como continuavam as liberdades restringidas ou suspensas, tal não poderia deixar de se reflectir num carácter muito limitado e pouco pluralista dessa discussão*». Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 295. Si veda sul punto F. ROSAS, *As primeiras eleições legislativas sob o Estado Novo*, Lisbona, 1985, pp. 26 ss.. Il progetto del 1932 «*em pouco diverge do texto que veio a ser plebiscitado. As únicas divergências de certo vulto são as seguintes: -O nome «República organicamente democrática e representativa» e não «República corporativa»*». Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 295.

³³⁶ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 7.

³³⁷ Ivi, p. 8. Questa è stata definita come «*una contaminazione della democrazia con i principi dell'autoritarismo di origine fascista*» M. FANCELLI, *La Costituzione della Repubblica Portoghese*, Firenze, 1946, p. 7. Essa può ritenersi tipica del costituzionalismo a cavallo tra le due guerre mondiali. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 8. Per J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 298, il corporativismo è «*o traço que se pretende mais original*»; cfr. L. ORNAGHI, «*Interesse*» e «*gruppi corporativi*». *Introduzione allo studio del fenomeno corporativo*, in *Il Politico*, 1980, pp. 221 ss..

³³⁸ Questo, per Magone fu possibile perché il 70% della popolazione «*lived rural areas and already typified the model. But the harmonious natural order it was supposed to instil was more wishful thinking than reality*». E questa concezione fu trasposta anche «*to all fields of political, social and economic life*». Cfr. J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., p. 18.

³³⁹ J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., pp. 18-19.

³⁴⁰ Come, ad esempio, «*la garanzia delle libertà individuali, la subordinazione degli organi del potere al diritto, un moderato controllo politico parlamentare, l'inalterabilità dei giudici*». G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 8.

³⁴¹ Mentre, «*sul piano delle scelte politiche di fondo l'appello ai valori tradizionali della Nazione portoghese quali elaborati dagli integralisti, tenendo ancora presenti le posizioni dei cattolici, interpretati alla luce della nuova sistemazione costituzionale offerta dall'esperienza del fascismo italiano. In tale prospettiva vanno viste le due parti della carta: la prima in tema di «garanzie» e la seconda in tema di «organizzazione»*». Ivi, p. 9; si veda anche p. 11.

Mentre la prima parte si occupava della “*dell'individuo, della famiglia, delle associazioni e dei rapporti fra potere politico e sfere di autonomia*” all'insegna del corporativismo³⁴², per quanto concerne l'organizzazione costituzionale e politica, il testo non prevedeva la classica separazione dei poteri, ma anzi la respingeva³⁴³, indicando genericamente come organi della sovranità il Capo dello Stato, il Governo, l'Assemblea Nazionale ed i Tribunali³⁴⁴.

Per quanto concerne il sistema di governo non era, ovviamente, parlamentare ma, anzi, “*militantemente antiparlamentar*”³⁴⁵ e, nonostante la Costituzione prevedesse una prevalenza formale del Capo dello Stato, “*il vero organo della sovranità*” era il Governo ed, in particolare, il Presidente del Consiglio³⁴⁶.

Fortemente limitato era, invece, il ruolo dell'Assemblea Nazionale, peraltro formata in prevalenza incontrastabilmente maggioritaria da membri dell'Unione Nazionale, il “*listone*” di fedeli al regime³⁴⁷. Ad essa era affiancata una Camera Corporativa³⁴⁸, la quale, secondo il

³⁴² Ivi, p. 9. Come forma di organizzazione sociale, “*o corporativismo recorta-se através de uma «ordem económica e social», que repousa na solidariedade (ou na solidariedade a todo o custo) dos interesses das classes sociais e em nome da qual se proídem a greve e o lock-out (art. 39), se afirma a função social da propriedade, do capital e do trabalho (art. 35) e se admite a associação do trabalho à empresa (art. 36). A integração corporativa envolve as corporações morais económicas e as associações ou organizações sindicais, incumbindo ao Estado reconhecê-las e promover e auxiliar a sua formação (art. 14)*” mentre “*como forma de organização política, o corporativismo visa a participação das sociedades primárias no poder, pois «elementos estruturais da Nação» (art. 5) não são apenas os indivíduos, são também essas sociedades menores. O sufrágio orgânico, contraposto ou, pelo menos, complementar do sufrágio individual, tal é o instrumento que preconiza. Assim, pertence privativamente às famílias, através dos respectivos chefes, eleger es juntas de freguesia (art. 17); nas corporações morais e económicas estarão organicamente representadas todos os elementos da Nação, competindo-lhes tomar parte na eleição das câmaras municipais e na consituição da Câmara Corporativa (art. 18); na organização política do Estado concorrem as juntas de freguesia para a eleição das câmaras municipais e estas para a dos concelhos de província, e na Câmara Corporativa haverá representação de autarquias locais (art. 19)*”. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, p. 299.

³⁴³ J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, p. 308.

³⁴⁴ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, p. 10.

³⁴⁵ J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, p. 309.

³⁴⁶ Tale organo “*si manifestò come il centro incontrastato del potere, riunendo in sé attribuzioni di indirizzo, di normazione, di amministrazione. Intorno al Presidente vennero costituiti numerosi comitati con attribuzioni preparatorie e consultive, mentre i ministri erano considerati responsabili soltanto verso di lui e a lui legati da un vincolo di subordinazione gerarchica*”. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 11; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, III ed., Milano, 1974, p. 421.

³⁴⁷ Essa aveva “*un ruolo del tutto marginale*”. Infatti se il suo ruolo politico era nullo, “*le sue attribuzioni legislative, in teoria considerevoli, erano quasi inesistenti nella pratica, in quanto il potere normativo veniva esercitato dal governo tramite decreti*”. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 11-12; cfr. ivi, p. 308. L'Assemblea, in particolare aveva le seguenti funzioni: “*fazer leis, vigiar pelo cumprimento da Constituição e dal leis, autorizar o Governo a cobrar as receitas do Estado e a pagar as despesas públicas (mas não já aprovar o orçamento), aprovar as convenções internacionais, declarar o estado de sítio, deliberar sobre a revisão constitucional antes de decorrido o prazo de 10 anos sobre a última revisão (art. 91)*”. Essa funzionava “*três meses, improrogáveis, em cada ano (art. 94)*”. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 306; cfr. C. DE ALMEDA, voce *Assembleia Nacional*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, I, Lisboa, 1996, pp. 488 ss.

³⁴⁸ Tale Camera era composta dai rappresentanti “*das autarquias locais e dos interesses sociais, considerados estes nos seus ramos fundamentais de ordem administrativa, moral, cultural e económica (art. 102)*”. Organizzata per sezioni specializzate (art. 104), ad essa competeva “*relatar e dar parecer sobre todas as propostas ou projectos de lei que forem presentes à Assembleia Nacional, antes de ser nesta iniciada a discussão (art. 103)*”. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, p. 307; cfr. C. DE ALMEDA, voce *Câmara Corporativa*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, Lisboa, 1996, pp. 146 ss.

disegno salazariano avrebbe dovuto in futuro sostituire la già debole Assembleia Legislativa³⁴⁹.

Si può rilevare che, ai sensi dell'art. 89 § 2, l'Assemblea nazionale poteva ritirare il mandato di deputati che avessero espresso opinioni contrarie all'esistenza del Portogallo come nazione indipendente, o che avessero incitato in ogni modo alla sovversione violenta dell'ordine politico e sociale.

A coronamento del sistema vi era l'annichilimento dei partiti politici, al fine di creare un «*Estado sem partidos*», ossia uno Stato rappresentativo ma senza partiti, basato, da un lato, su una «*postura orgânico-corporativa sobre a essência da Nação e sobre o papel do cidadão*», e dall'altro lato su una «*crítica radical aos malefícios do sistema de partidos*» che avevano portato il Portogallo alla crisi della Prima Repubblica³⁵⁰.

Innanzitutto, se non vi è dubbio che il ruolo dei partiti fosse del tutto ininfluenza, il regime mantenne nei loro confronti un atteggiamento fortemente ambiguo e apparentemente contraddittorio, tale da far dubitare che il nuovo sistema costituzionale ne vietasse effettivamente l'esistenza. Peraltro, la Costituzione, come afferma Miranda, «*parece pressupor o reconhecimento dos partidos políticos*», poiché all'articolo 22 prevede che «*os funcionários públicos estão ao serviço da colectividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares*». Dunque, «*interpretando de harmonia com as regras próprias de hermênutica jurídica*», se l'articolo 8, n°14 prevedeva la libertà di riunione e associazione, questo implicherebbe anche l'ammissibilità dei partiti³⁵¹. Tuttavia, indipendentemente dal fatto che vi fosse o meno un divieto legale, è innegabile una «*proscrição dos partidos políticos*», dal momento che, anche se «*nenhuma lei os vedaria expressa e taxativamente*», il regime generale delle libertà di associazione prevedeva un'autorizzazione amministrativa per la formazione delle associazioni politiche che, fondamentalmente, «*nunca seria concedida*»³⁵². Se, dunque, vi furono forze politiche contrarie al salazarismo, si potrebbe parlare di una sorta di «*costume constitucional contra legem (ou, pelo menos, praeter legem)*»³⁵³.

L'obiettivo di Salazar di creare un «*Estado sem partidos*», non comportò la creazione di un partito unico sul modello fascista o nazista, anche se, tuttavia, «*le uniche*

³⁴⁹ J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 308. Come sintomi dello scarsissimo peso dell'Assemblea, oltre alla riduzione della sessione legislativa a tre mesi, si può menzionare l'inesistenza di commissioni parlamentari, la «*faculdade de dissolução pelo Presidente da República a todo o tempo, livremente, só sendo exigida a consulta do Conselho de Estado*», la possibilità, in capo al Presidente di prorogare «*até seis meses o prazo para novas eleições após dissolução, se assim o aconselharem «os superiores interesses do país»*»; inoltre «*não só irresponsabilidade do Governo perante a Assembleia como não comparência dos Ministros às suas reuniões*». *Ibidem*.

³⁵⁰ Questo «*Estado sem partidos*» si contrapponeva sia allo stato multipartitico o pluralistico dell'Occidente, sia allo stato monopartitico dei regimi sovietico e fascista. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, p. 302. Cfr. A. QUEIRÓ, *Partidos e partido único no pensamento político de Salazar. Discurso Proferido na Sessão de Abertura do 5.º Congresso da União Nacional*, Coimbra, 1970, pp. 7-12.

³⁵¹ J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, p. 301. La fonte dell'articolo 22 era l'articolo 130 della Costituzione di Weimar, uno dei primi precetti costituzionali che ha proceduto all'istituzionalizzazione dei partiti politici.

³⁵² J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, p. 301.

³⁵³ Il quale era fermo nella «*convicção jurídica e política ligada àquela ideologia e exibida numa constante prática legal, jurisprudencial e administrativa*». Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 302. Di diverso avviso è M. REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos no Direito constitucional português*, Braga, 1983, pp. 223-232.

possibilità organizzative autorizzate si riferivano ad associazioni utilizzate dal regime per i suoi fini, specialmente in occasione delle elezioni”, come l'Unione Nazionale, operante a partire dal 1930³⁵⁴.

Ciononostante, la tolleranza delle opposizioni e quindi “la possibilità in teoria assicurata di consentirne la presenza in seno all'Assemblea” era assolutamente episodica e manovrata da Salazar al fine di “offrire agli osservatori esterni un'immagine delle istituzioni portoghesi che fosse accettabile per le democrazie occidentali”: per questo, se non è possibile parlare di assenza di pluralismo, si può senz'altro affermare che esso fosse estremamente limitato se non di facciata³⁵⁵.

La falsa apertura di Salazar alle opposizioni, concentrata in periodo elettorale e funzionalizzata a legittimare il regime, metteva seriamente in crisi i partiti poiché si trovavano davanti “al non facile dilemma se avallare l'esistenza dello Stato Nuovo, partecipando ai suoi meccanismi istituzionali con l'obiettivo di provocarne la modifica”, oppure “rifiutare ogni compromesso e combattere, utilizzando mezzi formalmente incostituzionali, l'ordinamento vigente”³⁵⁶. Entrambe le soluzioni non erano solo rischiose, ma anche nocive per le stesse formazioni alternative al salazarismo.

1.4. Le novità ali albori della Seconda Repubblica.

1.4.1. La Rivoluzione ed il regime costituzionale transitorio: il ritorno dei partiti.

Con la morte di Salazar, lo Stato Nuovo entrò in una crisi dalla quale non si sarebbe più ripreso. E a poco servirono i tentativi del nuovo Presidente Caetano di aprire all'ala più moderata dell'opposizione, in modo da tentare “di inserirla nel gioco politico parlamentare” e costituzionalizzarla³⁵⁷.

³⁵⁴ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 13. “A Constituição de 1933 não reconhecera liberdade de associação partidária; a prática constitucional delinearia os contornos de um regime jurídico que poderia propiciar várias modalidades de organização política; e viria a prevalecer a prática factual do sistema de partido liderante”. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., p. 302, nota 1.

³⁵⁵ È stato osservato che “numeroso associazioni avevano raggruppato nel tempo esponenti politici provenienti dai partiti preesistenti alla Dittatura del 1926 e, comunque, ispirati ad ideologie e legati a programmi contrari ai principi dello Stato Nuovo”. Queste forze, “fra loro sovente in contrasto, erano accomunati dall'opposizione radicale al sistema costituzionale dello stato salazarista” Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 13-14.

³⁵⁶ Aggiunge De Vergottini che “tale dilemma spiega il comportamento contraddittorio che vedeva l'opposizione ad un tempo partecipare alle campagne elettorali e quindi ritirarsi alla vigilia del voto”. Ma del resto anche lo stesso regime “si trovava anche esso di fronte al dilemma se essere coerente a se stesso e negare qualsiasi pluralismo politico che rivelasse componenti antisistema o, consentendo una partecipazione controllata di forze politiche estranee ai principi della costituzione, cercare di ottenere una più estesa legittimazione del suo ruolo”. Questo spiega, inoltre, “l'alternarsi della repressione sistematica dell'opposizione alla temporanea tolleranza per una sua attività ufficiale, al di fuori dell'abituale clandestinità”. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 14-15.

³⁵⁷ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 15. E “le speranze della liberalizzazione, che negli intenti di Caetano avrebbe dovuto sostanzialmente assicurare il perpetuarsi del regime, si esaurirono rapidamente” perché i deputati della cosiddetta ala liberale “tentarono invano di svolgere un'attività di opposizione parlamentare e di fronte alla verifica della loro impotenza a incidere sull'indirizzo politico e alla limitazione dei loro diritti di espressione e di critica si dimisero nel 1971”. Ivi, p. 18.

Ma il tentativo di Caetano fu vano e non evitò che il 15 aprile 1974 scoppiasse una insurrezione militare: iniziava, così, la Rivoluzione dei Garofani.

Con un proclama, diffuso in radio il 25 aprile, si dichiarava che l'obiettivo dei rivoluzionari era «restituire al popolo portoghese le libertà civiche di cui era stato privato». Ne seguiva un programma reso noto il 26 aprile che seguiva tre direttrici: *“progressiva eliminazione dell'ordinamento dello stato corporativo, preparazione ad un passaggio ordinato ad un regime democratico civile ed elaborazione di una nuova costituzione ad opera di un'Assemblea Costituente elettiva”*³⁵⁸.

In questo periodo (dalla Rivoluzione del 25 aprile 1974 all'entrata in vigore della Costituzione della Seconda Repubblica il 26 aprile 1976) si instaurava, dunque, un regime costituzionale transitorio *“caratterizzato dal ruolo costituente e di indirizzo del MFA, da una complessa organizzazione dei pubblici poteri, militari e civili, dall'attività dell'Assemblea Costituente, dall'affermarsi progressivo delle linee di un nuovo ordinamento che sarà sostanzialmente recepito nella costituzione del 1976, pur depurato degli elementi «d'eccezione» rivelatisi contingenti e superati dal succedersi degli avvenimenti politici”*³⁵⁹.

Rispetto al colpo di Stato militare del 1926 (che aveva portato alla costruzione dello Stato Nuovo salazariano), con la Rivoluzione del 1974, il Movimento delle Forze Armate (MFA) si proponeva di *“agevolare il consolidamento del processo democratico, garantendo il ruolo determinante della volontà popolare e assicurando una funzione di rilievo ai partiti politici”*³⁶⁰; e questo fece sì che il MFA prendesse la felice decisione di coinvolgere le forze politiche nella fase costituente, attribuendo loro un ruolo di *“particolare importanza”*³⁶¹. Infatti, il decreto legge n. 621-C/74, nel disciplinare la legge elettorale per l'Assemblea Costituente *“fra i diversi sistemi possibili sceglieva quello della rappresentanza proporzionale secondo il metodo di Hondt, in quanto ritenuto il più idoneo a interpretare la volontà del corpo elettorale, consentendo di offrire una rappresentanza nell'Assemblea a tutte le opinioni e tendenze politiche”* che fossero interessate al programma di rinnovamento costituzionale portato avanti dal MFA³⁶².

A testimonianza del nuovo ruolo dei partiti politici, la legge 595/1974, che disciplinava la loro attività, all'articolo 1 li definiva come *“organizzazioni di cittadini, di carattere permanente, costituite coll'obiettivo fondamentale di partecipare democraticamente alla vita politica del Paese e di concorrere, in accordo con le leggi costituzionali e con i loro statuti e programmi pubblicati, alla formazione ed espressione della volontà politica del popolo, intervenendo, in particolare, nel procedimento elettorale mediante la presentazione di candidature o il sostegno dei candidati”*. Ad essa si collegava la L.621/1974 la quale prevedeva che solo i partiti politici potessero presentare candidature: in tal modo era riconosciuta ai partiti *“pur sotto la costante tutela del MFA, una sostanziale gestione del*

³⁵⁸ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, pp. 25-26.

³⁵⁹ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 23.

³⁶⁰ Come emerge dai provvedimenti in materia elettorale del 1974/75. Secondo il legislatore della fase transitoria *“le elezioni non solo avrebbero concorso alla formazione dell'Assemblea Costituente, ma altresì avrebbero svolto una funzione «pedagogica» nei confronti dei cittadini per troppi anni estraniati dalla partecipazione alla vita politica”*. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 40.

³⁶¹ Ivi, p. 41

³⁶² *Ibidem*.

procedimento elettorale”³⁶³. In questo sistema l'affermazione dei partiti fu rapida e costante. Se prima della formazione dell'Assemblea la società civile “*non aveva un proprio organo rappresentativo a livello costituzionale*” poiché tutti gli organi dello Stato erano controllati dal MFA³⁶⁴, in seguito alle elezioni della Costituente, i partiti si trovarono ad essere, al contempo, protagonisti del mutamento costituzionale in atto ed anche, di fatto, gli unici rappresentanti della società civile in un quadro costituzionale, al momento dominato dal potere militare³⁶⁵.

1.4.2 Il delicato rapporto tra MFA e partiti nella fase costituente.

I partiti politici, benché riammessi dal Governo Militare Rivoluzionario ad esercitare un ruolo costituzionalmente rilevante, trovarono, tuttavia, forti limiti alla loro attività.

Le restrizioni provenivano, in primo luogo, dal Patto MFA-Partiti, sottoscritto l'11 aprile dai militari e dai più importanti partiti “*dopo una serie di negoziazioni*”. Il patto “*precludeva un'ampia gamma di scelte programmatiche e organizzative, preconstituendo limiti rigidi alla futura costituzione*” poiché “*predeterminava a grandi linee lo spazio ideologico e programmatico in cui i partiti avrebbero potuto inserirsi, indicando le linee di azione compatibili soltanto con un ordinamento politico-istituzionale di tipo socialista, pur nell'affermazione del rispetto di un non ben definito pluralismo*”³⁶⁶.

I militari, pur rispettando formalmente il pluralismo politico ed il ruolo dei partiti, nutrivano nei confronti di questi una forte diffidenza poiché li consideravano “*minaccia per la necessaria unità richiesta dal processo rivoluzionario*”. Per questo, da parte dei militari “*presero corpo numerose iniziative dirette a scavalcare o condizionare la Costituente*”, attraverso l'elaborazione di documenti “*di sicura rilevanza costituzionale*” redatti dal Consiglio della Rivoluzione e dall'Assemblea del MFA. E questi documenti, “*oltre alla riaffermazione del ruolo primario degli organi militari e ai richiami all'ordine rivolti ai partiti e all'Assemblea Costituente*”, arrivavano a prospettare “*la costituzione di organismi politici formati prescindendo dall'intervento mediatore dei partiti*”³⁶⁷. L'apice di questa tendenza fu raggiunto nel luglio del 1975, attraverso il Programma-guida dell'alleanza popolo-MFA, il potere militare arrivava addirittura a proporre di superare il ruolo dei partiti, attraverso “*l'istituzione di organi del potere popolare*”, ossia organismi assembleari nei quali avrebbero partecipato, “*in posizione*

³⁶³ Ivi, pp. 42-43.

³⁶⁴ Peraltro, alcuni di questi organi “*erano formalmente considerati espressione del potere militare: il Consiglio della Rivoluzione e l'Assemblea del MFA e lo stesso Presidente della Repubblica, in quanto presidente del Consiglio della Rivoluzione. Il Governo Provvisorio, invece, era stato concepito come organo «civile», ma di fatto dal momento della nomina del brigadiere Gonçalves, pur contenendo elementi civili, era divenuto anch'esso un organo controllato dal MFA*”. Ivi, pp. 45-46.

³⁶⁵ L'Assemblea era “*espressione dell'intera società nazionale*” ed al suo interno, i partiti che avevano concorso alla sua formazione, ora “*concorrevano al suo funzionamento, avendo formato nel suo ambito dei gruppi parlamentari*”. Scopo dell'assemblea era “*procedere alla formazione della nuova carta costituzionale seguendo le rigide direttive fissate nel patto fra MFA e partiti*”. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, p. 46.

³⁶⁶ Ivi, p. 43.

³⁶⁷ Ivi, pp. 162-163.

preminente”, delegati dello stesso Movimento delle Forze Armate “*indipendenti da qualsiasi legame coi partiti*”³⁶⁸.

La descritta diffidenza verso i partiti rese conflittuale il rapporto tra questi ultimi ed il MFA e se in un primo momento si poteva riscontrare un peso maggiore del MFA, in seguito, grazie alla loro rapida e costante affermazione, il peso politico dei principali partiti riuscì a prevalere su quello del potere militare.

Fondamentale spartiacque di questo mutamento di equilibri di forza è dato dalle elezioni della Costituente il 25 aprile 1975, in seguito alle quali il ruolo costituzionale dei partiti ed il loro peso fu palese ed incontrovertibile.

Prima della forte legittimazione data ai partiti dall'elezione della Costituente, il MFA se, da un lato, si proponeva di ripristinare “*una democrazia parlamentare sostanzialmente legata alla tradizione del pluralismo tardoliberale*” che guidasse la società portoghese all'insegna del socialismo, dall'altro lato, tale pluralismo era rigorosamente limitato alle sole forze “*unite nel fronte antifascista controllato dal MFA*”. Sulla base di ciò, il Movimento delle Forze Armate concepiva l'Assemblea Costituente come il luogo nel quale si sarebbe scelta “*«una via originale al socialismo portoghese» in un quadro che assicurava un pluralismo politico controllato dal MFA*”.³⁶⁹

Dal canto loro, anche gli indirizzi espressi dai maggiori partiti (Partito Socialista, Partito Popolare Democratico, Partito Comunista e Centro Democratico Sociale), prima del 25 aprile 1975, erano fortemente influenzati dalla posizione del MFA, tant'è che al limite è possibile distinguere solo tra quelli che concordavano con il disegno dei militari e quelli che, invece, ne prendevano atto³⁷⁰.

Tuttavia, in seguito alle elezioni della Costituente, come detto, il peso dei partiti crebbe notevolmente ed il MFA fu costretto a smussare le proprie posizioni. Testimonianza di ciò è il cosiddetto «Documento dei Nove» del 7 agosto 1975 che si contrapponeva alle precedenti proposte istituzionali del potere militare. Al suo interno, oltre ad essere riproposta organicamente “*l'esigenza di assicurare un reale pluralismo*”, emergeva la concezione che “*l'ordinamento socialista sarebbe stato raggiunto tramite la collaborazione tra MFA e partiti politici*” ed il ruolo di questi “*veniva ribadito come indispensabile*”. Sulla base di ciò, il Documento ridimensionava la posizione del MFA, affermando che quest'ultimo “*non avrebbe dovuto togliere ai partiti il loro spazio naturale, ma limitarsi a svolgere il ruolo di garante della Costituzione*”³⁷¹.

³⁶⁸ Inoltre gli organi direttivi “*avrebbero dovuto essere eletti per alzata di mano, affiancati da organismi amministrativi e da tribunali popolari*”. In tal modo il Movimento si offriva “*come unico centro di «dinamizzazione» politica della società portoghese oltre i ristretti confini della società militare*”. Si può leggere, in ciò, “*il proposito di instaurare un regime politicamente del tutto omogeneo, ottenendo per via di una scelta unilaterale e autoritativa quella unitarietà che i partiti politici non consentivano di far intravedere persistendo nei loro conflitti particolaristici dentro e fuori l'Assemblea Costituente*”. Ivi, p. 163.

³⁶⁹ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 83.

³⁷⁰ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 86-94.

³⁷¹ Si affermava nel documento che “*Questo modello di socialismo è inscindibile dalla democrazia politica. Deve essere quindi costruito all'insegna del pluralismo politico, con i partiti capaci di aderire al suddetto programma nazionale. Questo modello di socialismo è anche inscindibile dalla libertà, dai diritti e dalle garanzie fondamentali. Non si nega che questi possano subire modifiche di contenuto con l'avanzare del processo storico. Tuttavia una concezione rivoluzionaria del socialismo per un Paese europeo come il Portogallo, inserito nel contesto geopolitico e strategico in cui si trova e con un passato storico e culturale come il suo, non può separare il problema morale della*

Con il VI Governo Provvisorio ci fu, dunque, una formale inversione di tendenza dato che con il programma governativo presentato il 14 settembre 1975, richiamando il Documento dei Nove e presentando, tra l'altro, “*estesi richiami alla garanzia del pluralismo*” ed al “*riconoscimento del ruolo dei partiti politici*”, si definiva una linea che comportava “*una scelta costituzionale che nel quadro di un socialismo riformista accettasse i principi sostanziali dello stato liberale, pur mantenendosi alle Forze Armate la contitolarietà del potere sovrano*”: si rivelava, perciò, minoritario l'indirizzo che voleva mantenere una posizione costituzionale preferenziale al potere militare ed al MFA³⁷².

Veniva, inoltre, modificato il Patto tra MFA e Partiti al fine di delineare una forma di governo dove potere civile e militare, non solo sarebbero stati “*bilanciati*”, ma vi sarebbe stata anche una “*prevalenza formale*” del potere civile.³⁷³

1.4.3 L'articolo 163 della Costituzione: un equilibrio tra potere civile e militare.

Nella parte sull'organizzazione, la nuova Costituzione che si andava formando nei lavori dell'Assemblea Costituente, ricalcava “*le linee del patto revisionato MFA/partiti*”, e si aggiungevano “*interessanti previsioni quanto al ruolo dei partiti negli organi costituzionali, al diritto di opposizione democratica riconosciuto alle minoranze, all'organizzazione e al funzionamento dell'Assemblea Legislativa nei suoi rapporti col governo*”³⁷⁴.

Con questo sistema i Costituenti avrebbero cercato e, forse, trovato un modo per mantenere l'equilibrio tra poteri, impedendo la prevaricazione del militare su quello civile, come accaduto a partire dal 1926 con la caduta della Prima Repubblica.

Se, infatti, il nuovo sistema garantisce un importante ruolo al Parlamento, vi si rileva un ruolo importante di potere costituzionale alla componente militare e la sanzione di cui all'art. 163 è da leggersi come strumento di tutela per gli stessi partiti, poiché è volta ad impedire le criticità della Prima Repubblica, ossia lo sfaldamento politico e l'instabilità

libertà umana da quello della costruzione del socialismo». Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 115-116. Si veda anche p. 164.

³⁷² E questo avveniva “*sia a livello della società civile, dove i partiti, eccezion fatta per il PCP e per il collegato MDP/CDE, insistevano con maggior forza per un adeguato riconoscimento della loro forza elettorale, facendo appello alla incidenza proporzionale del peso politico assegnato dal voto popolare dell'aprile precedente, sia a livello di società militare, dove la proposta dei nove, nonostante le misure repressive adottate dal Consiglio della Rivoluzione nei confronti dei firmatari del documento, era servita quale elemento di aggregazione della protesta contro l'eccessiva espansione del gruppo di Gonçalves*”. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 118-119; cfr. *ivi*, p. 65.

³⁷³ L'equilibrio era assicurato attraverso la scelta di una “*una repubblica presidenziale con temperamenti parlamentari, riecheggiante il modello francese del 1958, ma reso più complesso dal riconoscimento di un ruolo di indirizzo, anche se formalmente limitato a un settore ben definito, dell'organo militare*”. Tuttavia non si deve negare che vi fossero “*fondati elementi in base ai quali ritenere che il ruolo effettivo del potere politico militare, anche se esprimendosi in via indiretta utilizzando l'ibrida figura costituzionale del Presidente della Repubblica, avrebbe potuto essere nella costituzione materiale del Paese assai più consistente. La Presidenza della Repubblica veniva collocata in una posizione centrale dell'equilibrio costituzionale con visibile preminenza rispetto all'Assemblea e al Governo, dimodoché, ove il titolare dell'organo fosse espressione sostanziale del potere militare, il ruolo di quest'ultimo sarebbe andato chiaramente oltre alle previsioni formali del patto*” G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, p. 129.

³⁷⁴ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, p. 69.

che aveva spinto i militari a costituire un nuovo tipo di regime dove i partiti erano esautorati.

2. TRA LIBERTÀ E IMPERATIVITÀ DI MANDATO NELLA COSTITUZIONE PORTOGHESE

di *Giulio Profeta*

SOMMARIO:

2. Tra libertà e imperatività di mandato nella costituzione portoghese. - 2.1. Il contesto di riferimento. - 2.2. I lavori in Assemblea costituente e l'approvazione della Costituzione portoghese del 1976. - 2.3. L'interpretazione dell'articolo 160, in particolare modo con riguardo all'alinea c). - 2.4. Considerazioni interlocutorie.

2.1. Il contesto di riferimento.

L'ascesa di Marcelo Caetano alla Presidenza del Consiglio nel 27 settembre 1968, a seguito dell'improvviso incidente incorso ad António de Oliveira Salazar, determinò l'avvio della crisi dell'*Estado Novo*³⁷⁵.

Quest'ultimo si era nei decenni consolidato attorno alla figura del Presidente del Consiglio, il quale era considerato quale "*vero organo della sovranità*", esercitando poteri di indirizzo politico, di normazione e di amministrazione mediante comitati a natura preparatoria e consultiva³⁷⁶.

Peraltro, nell'*Estado Novo* la centralità dell'istituzione della Presidenza del Consiglio si era saldata fortemente con il Generale Salazar, contribuendo a forgiare un ordinamento autoritario, ispirato al modello fascista italiano, connotato da un intenso elemento personalistico³⁷⁷.

³⁷⁵ Con il termine "*Estado Novo*" si indica lo Stato portoghese sorto progressivamente a seguito del *golpe* del 28 maggio 1926 promosso dall'Esercito e dalla Marina; la principale causa politica dietro l'ascesa delle Forze Armate fu l'estrema fragilità del sistema istituzionale portoghese, connotato, come molti ordinamenti europei dell'epoca, da un "*estremo multipartitismo*". A sua volta, non era presente un blocco sociale dominante, come una borghesia produttiva o una numerosa classe operaia urbana, in grado di favorire la stabilità del sistema. La dottrina, comunque, tende ad associare la vera e propria nascita dell'*Estado Novo* all'ascesa di Salazar alla Presidenza del Consiglio nel 1932. Per un'analisi sul tema, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 6 ss. e M. IVANI, *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione, Studi storici*, fascicolo 2, anno 2005, p. 437 ss.

³⁷⁶ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 12; ad esempio, i Ministri erano considerati sottoposti ad un vincolo gerarchico nei confronti del Presidente del Consiglio. Per queste ragioni, l'ordinamento portoghese fu qualificato come "*presidenzialismo temperato*", con il riconoscimento di un mero potere di moderazione al Presidente della Repubblica. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 421.

³⁷⁷ Gli elementi personalistici si desumono in particolare modo dalla "*labilità ideologica*" dell'*Estado Novo*, il quale, pur manifestando numerosi punti di convergenza con l'ordinamento corporativo fascista, si connotò per una struttura interna originale. Sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, p. 16 ss., F. T. PIMENTA, *Salazar e l'"Estado Novo" (1933-1968)*, in *Ricerche di Storia Politica*, fascicolo 3, anno 2007, p. 336 ss. e C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2004, p. 22 ss., p. 55 ss.; secondo quest'ultima Autrice, in particolare, Salazar avrebbe redatto egli stesso tutta la costituzione applicata durante il regime. Per una comparazione approfondita, invece, tra il regime di Salazar e quello fascista, cfr. M. IVANI, *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione*, cit., p. 347 ss.

Prescindendo dal dibattito in ordine al carattere totalitario o meno dell'ordinamento portoghese, è possibile evidenziare come l'*Estado Novo* si caratterizzò dal punto di vista costituzionale per una totale negazione del pluralismo associativo, attraverso una repressione sistematica di qualsiasi organizzazione estranea a quelle riconosciute dal Governo³⁷⁸.

L'impianto ordinamentale plasmato da Salazar si mantenne in larga parte inalterato fino agli anni Sessanta, manifestando le prime tensioni in concomitanza delle istanze di sviluppo industriale portate avanti dalla borghesia lusitana³⁷⁹.

Queste, tuttavia, furono contenute dall'azione del Presidente del Consiglio, salvo emergere in tutta la loro complessità in occasione dell'infortunio incorso allo stesso Salazar nel 1968, che in breve tempo determinò prima la sua scomparsa politica e, nel luglio del 1970, la sua morte³⁸⁰.

Inoltre, in questo contesto si accentuava in larghe fasce dell'esercito la propensione a contestare il regime sulla base di un orientamento politico socialista; questo *humus* culturale fu alla base della costituzione il 9 settembre 1973 ad Evora del Movimento delle Forze Armate (MFA), un coordinamento dei membri dell'Esercito e della Marina contrari alle politiche dell'*Estado Novo*³⁸¹.

A seguito del colpo di stato del 25 aprile 1974, si aprì, quindi, una fase transitoria in cui l'MFA rivestì un ruolo di primo piano sulla scena lusitana, non solo quale soggetto garante della rivoluzione, ma quale attore principale in luogo e in sostituzione dei partiti politici.

Questo aspetto si coglie nitidamente dal proclama del MFA diffuso il 25 aprile dalle radio in cui i vertici militari giustificavano il colpo di stato nel tentativo di "*restituire al popolo portoghese le libertà civiche di cui era stato privato*", con la promessa di costituire una Giunta di Salvezza Nazionale e di promuovere le elezioni di un'Assemblea Costituente.

Il 26 Aprile, il generale António de Spínola, designato quale Presidente della Giunta Nazionale, diffuse il Programma del Movimento delle Forze Armate, un vero e proprio

³⁷⁸ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, p. 9 ss. Invece, in relazione al dibattito sulla natura totalitaria o meno del regime di Salazar, cfr. M. IVANI, *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione*, cit., p. 347 ss. La dottrina costituzionale lusitana tende a identificare l'*Estado Novo* quale un regime autoritario conservatore ma non totalitario, sul punto cfr. J. MIRANDA, *Il sistema semipresidenziale portoghese*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 212.

³⁷⁹ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 16.

³⁸⁰ Salazar accusò un trauma cranico per una caduta incorsa mentre si trovava nella propria abitazione; trasportato in ospedale, fu operato. Durante la degenza, tuttavia, fu colpito da un *ictus* che minò progressivamente le funzioni motorie del Presidente. Dopo questo momento, gli altri membri del Governo iniziarono a pensare alla successione di Salazar. Cfr. G. FRANCHETTI PARDO, *Il Portogallo da Salazar alla democrazia (1968-1974)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, volume 82, n. 4, anno 2015, p. 534.

³⁸¹ Questo sarà il principale fattore culturale che favorirà la successiva Rivoluzione; la diffusione di teorie marxiste all'interno delle Forze Armate crebbe decisamente in relazione alle guerre coloniali che il Portogallo si trovò ad affrontare negli anni Sessanta, in grado di assorbire come sforzo economico il 50% dell'intero bilancio del paese. Sul punto, si veda M. DEL PERO, *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese*, in *Contemporanea*, fascicolo 4, ottobre 2005, p. 637, G. FRANCHETTI PARDO, *Il Portogallo da Salazar alla democrazia (1968-1974)*, cit., p. 538 ss. e F. LORENZONI, *Le prime fasi del processo rivoluzionario portoghese*, in *Quaderni Piacentini*, XIII, n. 53-54, dicembre 1974, p. 97 ss. Sul ruolo fondamentale delle Forze Armate e, soprattutto, del Movimento delle Forze Armate concorda anche la dottrina lusitana e quella straniera, cfr. J. MIRANDA, *A Originalidade e as principais características da constituição portuguesa*, in *Cuestiones Constitucionales*, no.16 México ene. /jun. 2007 e C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, cit., p. 22 ss.

documento costituzionale articolato lungo tre direttrici principali: la progressiva rimozione dell'ordinamento corporativo in favore di un nuovo regime costituzionale democratico, una nuova politica economica e sociale, nonché una soluzione pacifica ai conflitti coloniali.

A sua volta, le proposte evidenziate all'interno del documento erano tripartite in misure immediate, misure a breve termine e disposizioni finali, secondo un criterio temporale in cui si tentava di fornire una pianificazione cronologica agli eventi successivi al colpo di stato³⁸².

Fra le misure immediate, l'MFA poneva il termine di dodici mesi per la convocazione di un'Assemblea Costituente, eletta a suffragio universale e diretto secondo una legge elettorale predisposta dal Governo Provvisorio civile.

Quest'ultimo era definito, all'interno delle misure a breve termine, quale organo civile composto da *“personalità rappresentative di gruppi e correnti politiche e personalità indipendenti che si identifichino col Programma”*³⁸³.

La coabitazione tra Giunta Nazionale, a natura militare, e Governo Provvisorio civile doveva protrarsi, come indicato nelle disposizioni finali, per tutto per il periodo ritenuto dal MFA come *“eccezionale”*, ossia fino all'elezione del Presidente della Repubblica e dell'Assemblea Legislativa, sulla base della Costituzione approvata dall'Assemblea Costituente.

Il 25 aprile 1975, un anno dopo il colpo di Stato, furono celebrate le elezioni per l'Assemblea Costituente in base ad una legge elettorale proporzionale secondo il metodo di Hondt, ritenuta la più funzionale a garantire rappresentatività a tutti i partiti presenti in Portogallo.

Le consultazioni furono precedute dalla *“Piattaforma di accordo costituzionale con i partiti politici”*, anche denominato *“patto MFA-partiti politici”* dell'11 aprile 1975, in cui si predeterminava il raggio di manovra concesso alla neonata Assemblea Costituente, soprattutto in relazione alla struttura degli organi costituzionali³⁸⁴.

In particolare, riconoscendo un termine di revisione al patto dopo un intervallo temporale compreso tra i tre e i cinque anni, si prevedeva che il programma del Movimento delle Forze Armate del 1974 sarebbe stato integrato nella Costituzione, che le stesse forze armate avrebbero avuto un ruolo politico attivo *“nello sviluppo economico, sociale, culturale e politico del Paese”* e si procedeva ad una elencazione dei futuri organi *“della sovranità”*, comprendendo anche alcuni a natura militare come l'Assemblea delle Forze Armate³⁸⁵.

In questo contesto, dodici partiti o movimento politici parteciparono alle elezioni del 25 aprile 1975³⁸⁶.

³⁸² G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 18-19. Il Programma del MFA confluì nelle leggi costituzionali n. 1-2-3 del 1974.

³⁸³ Paragrafo 2 del Programma del MFA.

³⁸⁴ Frattanto, all'interno del Movimento delle Forze Armate si rafforzò, successivamente alla Rivoluzione, la componente più radicale, attigua alle posizioni politiche del Partito Comunista Portoghese. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 34 ss.

³⁸⁵ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 97 ss.

³⁸⁶ Tre partiti furono esclusi dalla competizione elettorale dal Movimento delle Forze Armate; peraltro, quest'ultimo suggerì agli elettori di votare scheda bianca in polemica con l'attività di propaganda svolta dai partiti, ritenuta debole in tema di *“istruzione politica”* delle masse. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 43-44.

Il Partito Socialista Portoghese, con una piattaforma politica favorevole ad un'interpretazione del "socialismo nella libertà" e, quindi, di riforma sociale degli ordinamenti liberali, conseguì il 37,87%, distaccando sia il Partito Popolare Democratico fermo al 26,38%, sia il Partito Comunista Portoghese al 12,35%³⁸⁷.

Dopo le elezioni per l'Assemblea Costituente, i partiti politici, rimasti estranei all'elaborazione dell'indirizzo politico tanto sotto l'*Estado Novo* di Salazar, quanto nella prima fase rivoluzionaria, avviarono un percorso teso all'affermazione di sé stessi quali unici soggetti rappresentativi della volontà popolare, generando frizioni con il Movimento delle Forze Armate, ancora gestito dall'ala più radicale dei militari.

Quest'ultima aveva impresso una netta direzione politica socialista al Portogallo, favorendo una rapida risoluzione delle guerre coloniali, riconoscendo l'indipendenza dei territori africani, e procedendo ad una progressiva nazionalizzazione degli istituti di credito, delle compagnie assicurative e di società attive in settori ritenuti strategici dai militari³⁸⁸.

In questo clima conflittuale, l'Assemblea Costituente avviò i propri lavori il 3 giugno 1975, con l'approvazione di un regolamento interno il 24 giugno; frattanto, il Movimento delle Forze Armate accentuava le tensioni, suggerendo, in un comunicato dell'Assemblea del MFA diffuso il 27 maggio, di superare il sistema partitico con l'istituzione di "strutture di base" composte da rappresentanti del popolo e delle forze armate³⁸⁹.

2.2. I lavori in Assemblea Costituente e l'approvazione della Costituzione portoghese del 1976.

La Costituzione portoghese del 1976 è ritenuta un compromesso non solo fra diversi partiti politici, ma anche tra soggetti per natura e finalità ben distinte tra loro³⁹⁰.

³⁸⁷ Il risultato elettorale, alla vigilia del voto, non fu scontato. Se, infatti, era verosimile un'affermazione delle sinistre dopo i decenni dell'*Estado Novo*, basti pensare all'*humus* culturale diffusosi anche nell'esercito, in passato principale attore posto a sostegno del regime di Salazar, molto più incerti erano i rapporti di forza tra Partito Comunista Portoghese e Partito Socialista. In particolare, mentre il primo sosteneva il totale rifiuto del tentativo di riforma degli ordinamenti liberali, aderendo a una visione marxista-sovietica, il secondo propugnava l'introduzione di una serie di interventi graduali tesi a sviluppare in senso sociale le democrazie borghesi, secondo lo slogan "socialismo sì, dittatura no". Inoltre, mentre il Partito Socialista si ritrovò a lungo estromesso dall'attività politica a causa del regime di Salazar, il Partito Comunista riuscì a mantenere operative diverse cellule, proseguendo la propria azione di propaganda; infine, il Partito Comunista Portoghese era riuscito da un lato a creare uno stretto legame con il Movimento delle Forze Armate, dall'altro a egemonizzare il sindacato, isolando le componenti più moderate. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 88 ss. e J. M. MARÍN ARCE E M. E. CAVALLARO, *La rivoluzione portoghese e la transizione spagnola*, in *Ventesimo Secolo*, Vol. n. 1, marzo 2002, p. 135 ss.

³⁸⁸ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 58 ss., J. MIRANDA, *A Originalidade e as principais características da constituição portuguesa*, cit., e F. LORENZONI, *Le prime fasi del processo rivoluzionario portoghese*, cit., p. 110 ss.

³⁸⁹ La proposta di costituzione di strutture di base unitarie a rappresentanza mista civile-militare trae evidente ispirazione dal modello del sindacato unitario promosso dal Partito Comunista Portoghese, a riprova della stretta vicinanza tra quest'ultimo e il Movimento delle Forze Armate.

³⁹⁰ Accanto, infatti, ai dodici soggetti politici che concorsero alle elezioni del 1975, è opportuno rammentare ancora una volta ruolo centrale esercitato dal Movimento delle Forze Armate; un elemento, invece, trasversale a tutti gli attori coinvolti in questa fase Costituente fu la intensa sensibilità sociale espressa, tanto che l'obiettivo comune a tutti fu quello di favorire una "transizione al socialismo". Sul punto, cfr., J. MIRANDA, *A Originalidade e as principais características da constituição portuguesa*, cit. e G. PASSARELLI, *Il Portogallo trent'anni dopo la rivoluzione*, in *Il Mulino*, fascicolo 2, marzo-aprile 2007, p. 303.

Il primo segnale di questa costante tensione si coglie già il 21 giugno 1975, quando il Consiglio della Rivoluzione approvava il “*Programma di Azione del MFA*”, un manifesto programmatico del Movimento delle Forze Armate articolato in cinque parti³⁹¹.

La prospettiva delineata dal documento del Movimento era quella di pervenire ad uno stato socialista “*senza classi realizzata mediante la collettivizzazione dei mezzi di produzione*”, in un contesto di pluralismo partitico subordinato alla vigilanza dalle Forze Armate, custodi dei principi della rivoluzione.

Contestualmente, i partiti politici procedevano a formulare i propri progetti costituzionali, esaminati da una “*Commissione di sistematizzazione*”, la quale depositava una propria relazione il 5 luglio 1975 in cui presentava la proposta di articolare la Costituzione in un preambolo iniziale, nei principi fondamentali, in una prima parte concernente i diritti i doveri, in una seconda inerente ai rapporti economici, ed in una terza avente ad oggetto l’organizzazione del potere politico e, infine, nelle disposizioni finali e transitorie³⁹².

Contemporaneamente, l’Assemblea del Movimento delle Forze Armate il 9 luglio approvava un ulteriore documento, intitolato “*Programma dell’Alleanza Popolo-MFA*”, in cui evidenziava e riconosceva l’importanza degli istituti di democrazia diretta a composizione mista, civile e militare, nella gestione del potere pubblico³⁹³.

Di fronte alle rinnovate ingerenze del Movimento delle Forze Armate nell’elaborazione non solo dell’indirizzo politico, ma anche della stessa Carta Costituzionale, attraverso una predeterminazione sempre più stretta della cornice entro cui i partiti politici potessero esercitare le loro prerogative, il Partito Socialista e il Partito Popolare Democratico reagirono l’11 luglio fuoriuscendo dal Governo civile; in particolare, il Partito Socialista chiese la formazione di un nuovo esecutivo rispettoso del risultato elettorale formatosi alle elezioni del 25 aprile 1975³⁹⁴.

In un contesto sempre più influenzato dal contrasto tra gli organi rappresentativi del potere militare e i partiti politici, l’Assemblea Costituente approvò in data 25 luglio 1975 lo schema di massima predisposto il 5 luglio, procedendo alla nomina di otto Commissioni per la elaborazione dei progetti costituzionali³⁹⁵.

Negli stessi giorni, l’Assemblea del Movimento delle Forze Armate procedeva a declassare il Consiglio della Rivoluzione, istituendo un triumvirato di coordinamento in cui concentrare il potere militare e chiedendo, con l’appoggio del Partito Comunista Portoghese, la formazione di un nuovo Governo civile, rappresentativo esclusivamente delle

³⁹¹ Il Consiglio della Rivoluzione era divenuto, con l’egemonia conseguita dall’ala più radicale, il principale organo decisionale del Movimento delle Forze Armate e, quindi, titolare della sovranità portoghese in questa prima fase rivoluzionaria. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 53 ss.

³⁹² La relazione della Commissione di sistematizzazione, così come tutti i lavori preparatori dell’Assemblea Costituente, è accessibile all’indirizzo <http://debates.parlamento.pt>. In particolare, la proposta è consultabile ai lavori preparatori del 5 luglio 1975, diario n. 13.

³⁹³ L’importanza riconosciuta agli istituti di democrazia diretta era tale che l’Assemblea MFA prefigurava l’istituzione di tribunali popolari “*per trattare affari non penali*”.

³⁹⁴ Il gesto deve essere letto non solo come un attacco al Movimento delle Forze Armate, ma anche al Partito Comunista Portoghese, il quale, utilizzando la vicinanza politica alle Forze Armate, godeva di un ruolo sovrastimato all’interno dell’esecutivo; il Partito Socialista, infatti, aveva come principale obiettivo quello di rendere effettivi i rapporti di forza favorevoli prodotti con il voto del 25 aprile 1975, ponendosi come soggetto politico *leader* fra le forze di sinistra.

³⁹⁵ Cfr. diario Assembleia Constituinte n. 23 del 25 luglio 1975.

istanze del MFA; questo auspicio si tradusse in realtà l'8 agosto, con la designazione di un nuovo esecutivo civile composto da militari e tecnici.

A questo punto, di fronte ai costanti tentativi di ingerenza nei confronti del potere civile da parte del Movimento delle Forze Armate, emerse una linea moderata in seno agli organi militari critica nei confronti dell'ala radicale.

Il programma politico di questa componente fu pubblicato negli stessi giorni della formazione del nuovo governo ed assunse la denominazione di "*documento dei nove*", in quanto predisposto dal maggiore Melo Antunes e da otto altri alti ufficiali.

In questo atto, si invocava un mutamento del ruolo assunto dal Movimento delle Forze Armate, delineando il passaggio da un soggetto in competizione con i partiti politici, quasi quest'ultimi fossero commissariati, ad uno di garanzia istituzionale.

Peraltro, il documento conteneva dure accuse nei confronti del gruppo dirigente del Movimento, ritenuto elettoralmente minoritario e in grado di imporsi mediante metodi considerati non democratici³⁹⁶.

A questo atto, seguì la risposta dell'ala più oltranzista del Movimento, che il 14 agosto pubblicò la "*proposta*" predisposta dal generale de Carvalho in cui, ancora una volta, si ribadiva la necessaria funzione pedagogica espressa dal MFA nei confronti delle masse, vista la presunta incapacità dei partiti politici a recepire e a diffondere le istanze rivoluzionarie sviluppatesi dopo il 25 aprile 1974.

Di contro, i partiti politici fornirono disponibilità a formare un nuovo Governo solo in caso di ricezione del contenuto del documento dei nove, difendendo l'azione dell'area moderata del Movimento.

Dopo una fase di stallo, il 19 settembre del 1975 fu designato come nuovo Presidente del Consiglio l'ammiraglio Pinheiro de Azevedo, con il supporto del Partito Socialista, del Partito Popolare Democratico e del Partito Comunista in misura rappresentativa del risultato conseguito alle elezioni per l'Assemblea Costituente.

L'episodio ha rappresentato un vero e proprio spartiacque all'interno della rivoluzione portoghese, dato che, a seguito di questo momento, il Movimento delle Forze Armate avviò un percorso di normalizzazione della propria funzione, abbandonando ogni velleità di concorrere con i partiti politici per la gestione dello Stato.

Il nuovo quadro istituzionale, fondato su una reciproca separazione delle sfere di influenza tra potere civile e militare, trovò piena e concreta proiezione in tutta una serie di misure adottate successivamente alla formazione del Governo de Azevedo.

In particolare, la legge costituzionale n. 17 del 26 dicembre 1975 per la prima volta dallo scoppio della Rivoluzione rivisitò il ruolo delle Forze Armate, qualificandole non più come "*motore*" del processo rivoluzionario, bensì come garanti della democrazia e supporto al potere politico espresso dai partiti.

Infine, il 26 febbraio 1976, dopo lunghe trattative, fu siglato il "*nuovo patto*" tra MFA e partiti politici, che costituiva la fonte fondamentale nei rapporti tra autorità militari e potere civile che l'Assemblea Costituente avrebbe dovuto recepire, similmente a quanto già avvenuto con il "*patto MFA-partiti politici*" dell'11 aprile 1975.

³⁹⁶ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 54 ss. e S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 160.

Tuttavia, rispetto al passato, era sancita, sulla base dei principi dello Stato di diritto, una espressa sovraordinazione del potere civile sull'autorità militare, con una enumerazione sintetica, fatta eccezione per il Presidente della Repubblica, dei vari organi costituzionali³⁹⁷.

Questa istituzionalizzazione delle Forze Armate ha indotto la dottrina lusitana a ritenere come il “*patto MFA-partiti politici*” abbia determinato una loro sostanziale democratizzazione, seppur in un ruolo fortemente influenzato dagli eventi rivoluzionari³⁹⁸.

Successivamente, si pervenne il 2 aprile 1976 all'approvazione da parte dell'Assemblea Costituente della nuova Carta Costituzionale, votata da tutti i partiti con l'eccezione del Centro Democratico Sociale³⁹⁹.

La carta fu, infine, promulgata con decreto n. 729 del 1975 del Presidente della Repubblica ed entrò in vigore il 25 aprile 1976, a due anni esatti dall'avvio della rivoluzione.

La costituzione portoghese, comprensiva di ben 312 articoli, si rivela “*un documento fortemente compromissorio in cui partiti e MFA hanno posto una complessa serie di garanzie per assicurare, ognuno nella propria prospettiva, il conseguimento dei rispettivi programmi e il consolidamento delle proprie ideologie*”⁴⁰⁰.

Inoltre, oltre il merito, anche il metodo di approvazione risente di un approccio fortemente compromissorio, dato che le sue parti sono il frutto di maggioranze politiche formatesi in modo estemporaneo sui singoli temi oggetto dei lavori dell'Assemblea Costituente⁴⁰¹.

I maggiori elementi di continuità con l'esperienza costituzionale portoghese si colgono in relazione al carattere rigido della carta, similmente a tutte quelle precedenti, alla sistematizzazione, ossia alla divisione del testo in parti organiche, nonché per ciò che

³⁹⁷ Il Presidente della Repubblica era identificato, all'interno del patto di revisione, quale elemento di garanzia e di convergenza fra il potere militare e quello civile; in dottrina, questa soluzione costituzionale è stata definita nei termini di una “*rappresentanza politica mediata*” per i militari attraverso la figura del Presidente della Repubblica. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 123 ss. e S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 161.

³⁹⁸ Come accennato, il ruolo del Movimento delle Forze Armate all'esito del patto dell'11 aprile 1975 si trasforma da attori della rivoluzione a garanti “*delle conquiste democratiche e del processo rivoluzionario*” (art. 3 del patto); per ciò che riguarda la democratizzazione delle Forze Armate, cfr. L. ANTUNES, *A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal*, in *Análise Social*, Vol. XXIV, No. 100 (1988), p.77 ss. Anche a seguito della revisione del patto MFA-partiti politici, è opportuno evidenziare come alcuni organi militari mantennero il ruolo rango costituzionale; in particolare, il Consiglio della Rivoluzione fu ancora qualificato nei termini di “*organo della sovranità*”. Infine, occorre evidenziare che il “*patto MFA e partiti politici*”, così come il contenuto del “*documento dei nove*”, trova cittadinanza all'interno della Costituzione.

³⁹⁹ Il Centro Democratico Sociale, che conseguì alle elezioni del 1975 il 7,6%, era l'unico partito portoghese a proporre misure liberali e non riconducibili al socialismo o alla socialdemocrazia; proprio l'approccio socialista, ritenuto dai membri del Centro Democratico Sociale troppo diffuso all'interno della Carta costituzionale, fu la ragione del voto contrario espresso il 2 aprile 1975. Cfr. diario Assembleia Costituente n. 132 del 2 aprile luglio 1976.

⁴⁰⁰ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 231.

⁴⁰¹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 232, secondo cui “*la democrazia politica è stata imposta dalla convergenza fra PS, PPD e CDS; i principi del socialismo dalla convergenza fra PS, PPD e PCP; gli istituti collettivisti dall'intesa PS-PCP; l'autogestione e la pianificazione democratica sono di ispirazione soprattutto del PS; la valorizzazione delle autonomie individuali e collettive è stata merito del PPD; la riforma agraria e le organizzazioni popolari di base sono state volute soprattutto dal PCP; la tutela militare e i principi portanti del regime semipresidenziale sono stati richiesti dal MFA*”.

riguarda l'organizzazione giudiziaria e la definizione degli organi costituzionali quali "organi di sovranità"⁴⁰².

Dal punto di vista strutturale, la Costituzione recepisce in larga parte il progetto elaborato dalla Commissione di sistematizzazione del 5 luglio 1975, articolandosi in un preambolo introduttivo, nei principi fondamentali, in una prima parte in materia di diritti e doveri, in una seconda sull'organizzazione economica, in una terza sull'organizzazione politica, in una quarta sulle garanzie e i limiti costituzionali, nonché in una sezione finale dedicata alle disposizioni transitorie⁴⁰³.

In particolare, il preambolo iniziale costituzionalizza, quale ineliminabile presupposto storico dell'instaurazione del regime democratico, la rivoluzione del 1974 e le sue finalità, riconoscendo un apporto fondamentale al Movimento delle Forze Armate; inoltre, il preambolo costituzionale menziona anche l'Assemblea Costituente, ritenuta l'organo, mediante il proprio operato, in grado di interpretare la volontà popolare e di garantire i diritti dei cittadini.

Peraltro, i principi fondamentali sanciscono la centralità dei diritti in una logica fortemente orientata alla tutela di esigenze sociali.

Infatti, se da un lato si afferma il pluralismo democratico o lo Stato di diritto, dall'altro si ribadisce in più momenti la dignità della persona umana quale causa giustificativa dell'ordinamento lusitano (art. 1) o la socializzazione dei mezzi di produzione per prevenire "lo sfruttamento e l'oppressione dell'uomo ad opera dell'uomo" (art. 9).

Tra gli aspetti più originali dei principi, spicca il ruolo conferito ai partiti dall'articolo 3 comma II, secondo cui "I partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto per i principi dell'indipendenza nazionale e della democrazia politica"⁴⁰⁴.

Proprio in questa sezione, si desume, oltretutto, la nitida influenza di ordinamenti stranieri, a partire da quello italiano⁴⁰⁵.

In materia di diritti e doveri (parte I), sono inserite garanzie e diritti tipicamente espressivi della tradizione costituzionale liberale, quale quelle proprie del processo penale (art. 32), quelle in ordine alle limitazioni della libertà personale (art. 28), i diritti dei lavoratori (art. 53), il diritto alla riservatezza (art. 34), nonché quello all'informazione (artt. 38-39-40).

Successivamente, in tema di organizzazione economica (parte II), è fornita disciplina concreta a quei principi sanciti in via introduttiva.

Ad esempio, si consente la espropriazione del latifondo e della grande proprietà senza indennizzo (art. 82 comma II), si riconoscono come legittime le nazionalizzazioni effettuate dopo la data della rivoluzione (art. 83) e si illustrano i diversi regimi giuridici della

⁴⁰² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 232-233.

⁴⁰³ Rispetto al progetto della Commissione di sistematizzazione, la Costituzione finale presenta come elemento innovativo solo la parte dedicata alle garanzie costituzionali.

⁴⁰⁴ La traduzione della disposizione, così come di quelle successive, è personale.

⁴⁰⁵ Il riferimento è ancora più evidente alla luce della totale estraneità dell'espressione "principi fondamentali" alla tradizione costituzionale portoghese. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 233 e M. M. TAVARES RIBEIRO, *La Costituzione portoghese e il modello italiano, La Costituzione portoghese e il modello italiano*, in *L'Assemblea Costituente italiana nell'opinione pubblica europea- Atti del convegno organizzato a Perugia il 29 novembre 1997 dall'Istituto socialista di studi storici*, (a cura di) A. LANDUYT, Giunti, Firenze, 1999, p. 72 ss.

proprietà, operando una distinzione tra quella pubblica, quella privata e quella cooperativa (art. 89).

In relazione all'organizzazione del potere politico (parte III), si ricalca il contenuto del patto di revisione tra MFA e partiti del 2 febbraio 1976, menzionando gli organi della sovranità e le loro competenze.

Infine, le garanzie costituzionali (parte IV), veri e propri limiti materiali espressi alla revisione costituzionale, contengono una vasta gamma di materie (art. 290), tra le quali la forma repubblicana di governo (*alinea b*), il ruolo dei partiti politici (*alinea i*) e il suffragio universale (*alinea h*)⁴⁰⁶.

Le disposizioni finali mirano, invece, a coordinare il nuovo ordinamento repubblicano con il diritto precedente formatosi all'interno dell'*Estado Novo*.

2.3. *L'interpretazione dell'articolo 160, in particolar modo con riguardo all'alinea c).*

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della Costituzione portoghese del 1976 è quello contemplato dall'articolo 163, oggi 160, *alinea c*), secondo il quale “*Perdono il mandato i deputati che (...) si iscrivano a un partito diverso da quello nella cui lista furono eletti*”⁴⁰⁷.

La disposizione sembrerebbe generare una crepa all'interno del principio del divieto di mandato imperativo, elaborato in Inghilterra a partire dal XIV secolo e affermato solennemente con lo *Speech to the electors of Bristol* di Burke del 1774⁴⁰⁸.

Oltre la Manica, infatti, all'interno delle assemblee regionali (*placita generalia*) caratteristiche dell'età di Mezzo, si pose progressivamente in discussione la valenza imperativa del mandato associata ai delegati, legittimati ad intervenire in rappresentanza dei ceti e delle corporazioni quasi come “*portavoce, strumenti di una volontà che si forma all'esterno e preesiste all'espressione che si dà di essa*”⁴⁰⁹.

In particolare, accanto ad una dimensione prettamente privatistica della rappresentanza, tale per cui il mandatario era considerato quasi un *nuncius* del proprio gruppo sociale di provenienza, si diffuse una concezione diversa, secondo cui il rappresentante potesse, proprio per curare meglio gli interessi dei rappresentati, esercitare un mandato privo di

⁴⁰⁶ Per una disamina sui limiti materiali alla costituzione portoghese, cfr. G. VAGLI, *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese*, in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 1, aprile 1998, pp. 101 ss.

⁴⁰⁷ Il testo in lingua portoghese recita: “1. *Perdem o mandato os Deputados que c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*”.

⁴⁰⁸ A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto Costituzionale*, fascicolo 1/2018, p. 96 ss., e R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005, p. 43 ss.

⁴⁰⁹ La citazione è tratta da R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 33; inoltre, è stato osservato in dottrina come questa rottura avvenne in Inghilterra in modo “*pragmatico e graduale*”, attraverso un'alleanza fra nobiltà e borghesia sconosciuta al resto d'Europa; peraltro, fin dal XII secolo i monarchi inglesi furono costretti, su pressione della nobiltà, a istituzionalizzare le assemblee, attribuendo a quest'ultime una serie di prerogative quale l'imposizione di tributi. Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 108. Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 43 ss.

limiti⁴¹⁰; questa visione, grazie anche al supporto della dottrina inglese, divenne maggioritaria nel XVIII secolo, saldandosi in modo determinante con il costituzionalismo moderno e lo Stato di diritto.

In Europa Continentale, il divieto di mandato imperativo fu dichiarato per la prima volta in Francia il 23 giugno 1789 durante i primi eventi prodromici alla Rivoluzione, con una dichiarazione di Luigi XVI che ritenne i mandati vincolanti contrari “*agli interessi dello Stato*”⁴¹¹.

È possibile, quindi, ravvisare quale filo rosso comune tanto all’ interno della esperienza costituzionale francese, quanto a quella inglese, lo stretto legame tra divieto di mandato imperativo e Stato moderno, dato che l’istituzione di quest’ultimo, con la elaborazione del concetto di sovranità nazionale, diventa il presupposto fondamentale per la ricezione e diffusione del modello del libero mandato⁴¹².

Nello specifico, dal punto di vista teorico si pervenne alla tesi secondo cui proprio perché le assemblee, diventando parlamenti, si trasformano negli organi attraverso cui si esercita la sovranità nel nome e per conto del popolo nella sua unitarietà, così la rappresentanza assume connotato politico, non potendo essere circoscritta agli interessi dei singoli ordini o corporazioni, ma a quella dell’intera nazione⁴¹³.

Con gli sviluppi della Rivoluzione francese vi fu, tuttavia, un tentativo promosso dalla componente giacobina di ripristinare il mandato imperativo attraverso il concetto di sovranità popolare.

In particolare, in più occasioni Maximilien de Robespierre sostenne come la volontà popolare non potesse essere rappresentata e che il popolo, in quanto sovrano, potesse in ogni momento rimuovere i propri governanti⁴¹⁴.

⁴¹⁰ La giustificazione pratica dietro l’adozione di formule embrionali di divieto di mandato imperativo, quale l’attribuzione della medioevale *plena potestas*, risiede nel fatto che l’introduzione di nuovi punti di discussione rispetto a quelli preventivati nell’ordine del giorno delle assemblee avrebbe, *de facto*, impedito la deliberazione ai rappresentanti, non potendo quest’ultimi pronunciarsi in merito. Si veda A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 109. Sulla valenza, invece, anche etica della rappresentanza civilistica medioevale, che derivava da un rapporto fiduciario e di prestigio tra il rappresentante e i propri rappresentanti, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., pp. 32-33.

⁴¹¹ Alcuni casi di libero mandato si rinvennero sul Continente anche nel Regno di Aragona e nel Regno Pontificio, ma finirono per essere abbandonati a favore del mandato imperativo; cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 55 ss. Sulle origini del divieto di mandato imperativo in Francia, è possibile evidenziare come la dichiarazione di Luigi XVI fu uno degli ultimi tentativi tesi a salvaguardare l’ordinamento feudale dalle richieste provenienti dal Terzo Stato, il quale si era riunito negli Stati Generali e, procedendo alla verifica dei poteri, si era costituito in Assemblea Nazionale. Sul punto, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 61 ss.

⁴¹² Non è un caso che la dottrina affermi come “*Nell’orizzonte teorico-donnatico liberale i principi della sovranità nazionale, dell’unità della rappresentanza politica e del divieto di mandato imperativo si saldano in maniera pressoché perfetta*”; Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fascicolo 4, ottobre-dicembre 2015, p. 1098 ss.

⁴¹³ In dottrina è stato, infatti, sottolineato come “*Il concetto di rappresentanza politica, com’è noto, è strettamente correlato a quello di parlamentarismo, tanto che, in diversi casi, nelle elaborazioni dottrinali, il primo ha finito quasi con l’identificarsi con il secondo*”; Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 106. Sulla trasformazione delle assemblee medioevali in parlamenti, con tutte le conseguenze pubblicistiche che il mutamento determina, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 35 ss.

⁴¹⁴ Robespierre affermò le tesi giacobine sul mandato in occasione sia nel discorso sulla Costituzione del 10 maggio 1793, sia nella successiva discussione sulla Costituzione del 16 giugno 1793; il contributo dell’esponente di

Le tesi giacobine, che traevano origine dall'eredità culturale di Jean-Jacques Rousseau, ritenevano che ad ogni elettore fosse conferita una frazione di sovranità, la quale, al momento delle consultazioni, si incarnava nel rappresentante; per questa ragione, quest'ultimo, una volta eletto, era tenuto a rispondere a quella parte di sovranità e, quindi, esclusivamente ai propri elettori⁴¹⁵.

Nondimeno, gli eventi successivi videro l'affermazione della teoria della rappresentanza politica, la quale fu adottata anche all'interno della Costituzione giacobina del 1793⁴¹⁶.

Questo modello, divenuto egemone durante tutto il XIX Secolo, fu per la prima volta messo in discussione per mezzo della cosiddetta "*clausola cecoslovacca*", un meccanismo contemplato dall'articolo 13 della legge elettorale della Cecoslovacchia che prevedeva un'ipotesi di automatica decadenza del mandato parlamentare per chi avesse, durante la legislatura, abbandonato il proprio partito politico⁴¹⁷.

La previsione era finalizzata da un lato a cristallizzare il risultato elettorale, rafforzando la stabilità del governo, e dall'altra a censurare, attraverso la decadenza, condotte opportunistiche poste in essere dai singoli parlamentari riconducibili al paradigma del "*trasformismo*"⁴¹⁸; inoltre, indirettamente la disposizione determinava un'accentuazione dei poteri esercitati dal partito nei confronti dei propri eletti⁴¹⁹.

spicco della componente rivoluzionaria giacobina è riconosciuto dalla dottrina, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., pp. 64-65 e A. M. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo*, in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa*, p. 4 ss.

⁴¹⁵ A. M. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo*, cit., p. 4 ss.; per Rousseau, inoltre, il popolo inglese, che si riteneva libero, lo era realmente solo al momento delle elezioni, tornando dopo di esse schiavo. Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 113.

⁴¹⁶ La tesi della rappresentanza nazionale fu sostenuta durante la Rivoluzione francese in particolar modo da Emmanuel Joseph Sieyès, il quale affermò come la libertà di mandato rispondesse in maniera più efficace all'esigenza di tutelare gli interessi della Nazione. In realtà, Sieyès identificava quale Nazione esclusivamente il Terzo Stato, ossia la borghesia, la quale, riunitasi all'interno della Assemblea nazionale, sarebbe stata l'unica interprete della volontà popolare. L'Assemblea non si sarebbe dovuta risolvere in "*un incontro di corrieri pronti a ripartire dopo aver consegnato i loro messaggi*", ma, con un confronto, la "*mescolanza delle volontà individuali, il fermento che si verifica in esse durante tale operazione*" avrebbe potuto portare beneficio agli interessi della Nazione. E quindi alla stessa borghesia. Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., pp. 112-113. La perdita di consenso della fazione giacobina, dovuta agli eccidi perpetrati durante il Terrore, e il colpo di Stato del Termidoro furono gli eventi politici che contribuirono maggiormente all'affermazione dello Stato liberale in Francia e, in definitiva, della teoria della rappresentanza nazionale.

⁴¹⁷ Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 77 ss., R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1100 ss., G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 4-5.

⁴¹⁸ Con il termine "*trasformismo*" si indica la migrazione partitica, ossia il passaggio da un partito politico ad un altro durante una legislatura e successivamente al momento delle elezioni.

⁴¹⁹ Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 77 ss. Peraltro, il giudice chiamato a sindacare sul comportamento del parlamentare era il Tribunale elettorale, su richiesta del comitato centrale del partito in cui l'eletto era stato candidato ovvero dal comitato esecutivo della eventuale coalizione di governo, e non lo stesso Parlamento. L'articolo 13 fu interpretato in modo piuttosto rigido dal Tribunale, il quale attrasse all'interno della relativa disciplina anche ipotesi di espulsione del partito per motivi sleali, per reati contro l'amministrazione pubblica o, addirittura, casi di voto contrario al gruppo parlamentare di appartenenza.

L'influenza della clausola cecoslovacca fu vasta, tanto che fu ripresa dalla legge elettorale del Württemberg del 1920, da quella per la Jugoslavia del 1931, da quella del Land Tirolo del 1933 e, soprattutto, dalla Costituzione sovietica del 1933.

In particolare, la disciplina sovietica è circolata in tutti gli ordinamenti a socialismo reale, come quello cinese o quello cubano, divenendo elemento caratteristico del modello socialista di forma di Stato⁴²⁰.

In Occidente, proprio su influenza della clausola cecoslovacca, Hans Kelsen teorizzò la validità di limitazioni al divieto di mandato imperativo, proponendo una serie di misure tese a riformare il parlamentarismo di matrice liberale sviluppatosi a partire dal 1800.

Il pensiero di Kelsen, infatti, metteva in discussione l'assunto secondo cui la rappresentanza fosse realmente tale, dato che proprio il divieto di mandato imperativo sanciva una dichiarazione di indipendenza dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati, una vera e propria emancipazione del Parlamento dal popolo. Per Kelsen, la rappresentanza diveniva una "finzione" e, come tale, trovava legittimazione negli scopi perseguiti, i quali, nello specifico, erano fondati sulla necessità di gestire società complesse che non potevano essere informate al metodo della democrazia diretta⁴²¹.

Per questa ragione, l'introduzione di elementi culturalmente riconducibili alla categoria della sovranità popolare, quali la valorizzazione del *referendum* o dell'iniziativa popolare, l'eliminazione delle immunità parlamentari e, per l'appunto, un'attenuazione del divieto del mandato imperativo, avrebbe consentito di migliorare la democrazia rappresentativa⁴²².

Resta, a questo punto, da capire se l'articolo 163, oggi 160, *alinea c)* rappresenti concretamente un esempio di mandato imperativo e, per rispondere a questo quesito, occorre in primo luogo concentrarci sui relativi lavori preparatori.

Le prime discussioni inerenti ad ipotesi di perdita del mandato sorsero in Assemblea Costituente il 18 giugno 1975, in relazione all'approvazione del regolamento interno dei lavori e, più specificatamente, in merito ai casi di decadenza contemplati da quest'ultimo all'articolo 12 nei riguardi degli stessi membri⁴²³.

La formulazione della disposizione regolamentare rappresentò un vero e proprio archetipo del futuro articolo costituzionale, dato che la decadenza del mandato era disposta dall'Ufficio di presidenza, fra le varie ipotesi, anche per l'iscrizione ad un partito diverso da quello presso cui il deputato era affiliato al momento delle elezioni⁴²⁴; nei confronti del

⁴²⁰ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 77 ss.

⁴²¹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), trad. it., in Id., *La democrazia*, il Mulino, Bologna 1998, p. 76 ss.

⁴²² H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929, cit., p. 76 ss.; sul ruolo pensiero di Kelsen in merito al concetto di rappresentanza, si veda R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 73 ss. e A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 105 ss.

⁴²³ Il progetto di regolamento fu predisposto il 14 giugno 1975; la discussione del 18 giugno è accessibile al diario dei lavori preparatori n. 8 del 1975.

⁴²⁴ Articolo 12 comma I "Perdono il mandato i Membri dell'Assemblea Costituente che (...) lett. c) si iscrivono presso un partito diverso da quello a cui erano affiliati al momento delle elezioni (...)"; comma II "La perdita del mandato è dichiarata dall'Ufficio di presidenza sulla base di una conoscenza comprovata di uno dei fatti di cui al comma precedente". Comma III "Il deputato interessato ha il diritto di essere ascoltato e di presentare ricorso contro la decisione dell'Ufficio di presidenza dinanzi all'Assemblea, che adotta una decisione definitiva a scrutinio segreto". Il testo originale recita: "I. Perdem o mandato os deputados à Assembleia Constituinte que: (...) alinea c) Se inscrevam em partido diverso daquele em que se encontravam filiados aquando das eleições"

provvedimento emesso dall'Ufficio di presidenza, era possibile produrre un ricorso all'Assemblea, la quale avrebbe adottato una decisione a scrutinio segreto.

In questo contesto, gli esponenti dei vari partiti politici orientarono i loro interventi nei confronti della tipologia di votazione dell'Assemblea in caso di ricorso, se segreta o per voto nominale, mentre attribuirono esigua importanza a gran parte delle ipotesi di perdita del mandato prescritte dall'articolo 12⁴²⁵.

Alla fine, la formulazione finale fu approvata a larga maggioranza con soli 32 voti contrari.

Successivamente, l'elaborazione della disposizione costituzionale concernente la perdita del mandato fu affrontata dalla V Commissione, la quale si confrontò sulla base dei progetti predisposti da tutti i partiti politici. In particolare, i partiti che si espressero già in fase progettuale a favore dell'introduzione di una limitazione al libero mandato furono quello Socialista e quello Popolare Democratico, mentre il Centro Democratico Sociale non solo fu contrario, ma propose l'inserimento di un articolo in cui esplicitamente si proclamava il divieto di mandato imperativo⁴²⁶.

La V Commissione elaborò l'articolo 49 intitolato "*perdita e rinuncia del mandato*", elencando tutta una serie di fattispecie alle quali era associata la decadenza del mandato.

Tra queste, è necessario porre in risalto l'*alinea c)* e l'*alinea d)*.

Infatti, da un lato l'*alinea c)* legava la perdita del mandato all'ipotesi in cui il deputato si fosse iscritto a un partito diverso da quello presso cui si era candidato, dall'altro l'*alinea d)* estendeva la medesima conseguenza al caso in cui il deputato avesse cessato, a qualunque titolo, di appartenere al partito in cui era stato eletto, purché lo stesso partito avesse inteso sostituirlo.

Nello specifico, l'*alinea d)*, fortemente voluta e difesa dal Partito Popolare Democratico, risultava più estesa rispetto all'*alinea c)*, assolvendo alla funzione di "*norma di chiusura*" attraverso cui sanzionare la fuoriuscita, per qualsiasi causa, dal partito presso cui il deputato era stato eletto⁴²⁷.

Gli altri partiti, sostenuti anche da diversi deputati indipendenti, criticarono questa scelta, ritenendo come attribuisse un potere eccessivo al "*comitato disciplinare dei partiti o al personale dei partiti*"⁴²⁸.

⁴²⁵ Parziale eccezione a quanto appena affermato è il caso previsto dall'articolo 12 comma I lett. d), secondo cui "*Perdono il mandato i Membri dell'Assemblea Costituente che (...) che sono stati condannati per aver partecipato ad attività controrivoluzionarie o colpi di Stato*". Sul punto, si verificò un'intensa discussione, verosimilmente naturale conseguenza dell'ostilità nei confronti del regime di Salazar.

⁴²⁶ Come affermato nel paragrafo precedente, la Costituzione portoghese fu il frutto di maggioranze estemporanee; in particolare, con riguardo all'articolo 160, l'accordo fu raggiunto tra socialisti e popolari che rappresentavano quasi il 65% dei voti espressi il 25 aprile 1975; l'ostilità del Centro Democratico Sociale è comprensibile alla luce della piattaforma politica adottata dal partito, fortemente orientata verso il liberismo e, quindi, critica nei confronti di misure atte a comprimere i diritti individuali. Per un raffronto sui progetti costituzionali presentati dai vari partiti, si veda il Diario dell'Assemblea Costituente n. 16-1 del 24 giugno 1975.

⁴²⁷ La discussione è accessibile ai diari preparatori n. 111 del 10 febbraio 1976. Il testo dell'*alinea c)* fu ripreso in modo identico dalla proposta formulata dal Partito Socialista.

⁴²⁸ Le critiche più feroci giunsero dal Centro Democratico Sociale e da alcuni deputati indipendenti come Mota Pinto, che il 10 febbraio 1976 pronunciò quelle parole, estendendo le sue censure perfino all'*alinea c)*; anche il Partito Comunista e il Partito Socialista, il quale aveva predisposto la formulazione dell'*alinea c)*, si dichiararono contrari.

Il Partito Socialista propose, quindi, il 29 marzo 1976 di eliminare l'*alinea d*), mantenendo tuttavia l'*alinea c*) e, quindi, la decadenza per iscrizione ad un partito diverso rispetto a quello in cui il deputato era stato eletto⁴²⁹.

Il compromesso fu apprezzato da tutti i partiti politici, con l'eccezione del Partito Popolare Democratico, e confluì nella Costituzione del 26 aprile del 1976.

A questo punto, sulla base dei lavori preparatori e dello spirito originario dei costituenti portoghesi, è possibile fornire un'interpretazione letterale dell'articolo 160, in particolar modo dell'*alinea c*).

I casi contemplati dall'articolo 160 sono eterogenei tra loro per struttura, infatti accanto all'iscrizione ad un partito politico diverso rispetto a quello in cui il deputato fu eletto, si affiancano tutta una serie di altre ipotesi come quella in cui i deputati "*siano colpiti dalle incapacità o incompatibilità previste dalla legge*", quella dove questi "*non si insedino o superino il numero di assenze fissate nel regolamento*" e, infine, quella per la quale "*sono condannati giudizialmente per aver preso parte ad organizzazioni di ideologia fascista*"⁴³⁰.

Precisamente, l'*alinea a*) rinvia ad un atto positivo quale la legge, che fissa le incapacità o le incompatibilità, l'*alinea b*) ad un atto di fonte parlamentare come il regolamento, che determina le assenze possibili per il deputato, e l'*alinea d*) ad un atto a natura giurisdizionale, quale quello di una condanna per aver preso parte ad organizzazioni di ideologia fascista.

Oltretutto, queste ipotesi si pongono quali norme in bianco, che si integrano esclusivamente sulla base di un rinvio a fonti ulteriori indicate al loro interno⁴³¹.

Sembrebbe, quindi, che la decadenza per iscrizione ad altro partito politico non riveli un'autonomia propria ma, piuttosto, sia una delle tante eventualità per cui, per una scelta di opportunità politica, l'Assemblea costituente abbia associato la perdita del mandato.

In particolare, l'opportunità politica dipenderebbe, come affermato d'altronde in stessa sede Costituente, sia dalla volontà di riaffermare il primato dei partiti nell'ambito politico dopo gli anni del regime di Salazar, sia in prospettiva di consolidare l'emancipazione dal controllo esercitato nella prima fase rivoluzionaria dal Movimento delle Forze Armate⁴³².

⁴²⁹ Cfr. il diario dei lavori preparatori del 29 marzo 1976 n. 128.

⁴³⁰ Testo in lingua portoghese: "*1. Perdem o mandato os Deputados que: a) Venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei; b) Não tomem assento na Assembleia ou excedam o número de faltas estabelecido no Regimento; c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio; d) Sejam judicialmente condenados por crime de responsabilidade no exercício da sua função em tal pena ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista*".

⁴³¹ In altri termini: la decadenza del mandato per le cause di incandidabilità e incompatibilità previste dalla legge è una norma la quale si può integrare solo e soltanto in base ad un atto ulteriore a natura positiva, che elenchi le cause di incandidabilità e incompatibilità. Similmente, il numero di assenze è un parametro determinato dal regolamento, a cui non a caso l'articolo 160 rinvia; allo stesso modo, per dichiarare la partecipazione ad una organizzazione fascista è necessaria una condanna giudiziale.

⁴³² Questa interpretazione è nitida alla luce della dichiarazione di Jorge Miranda del 10 febbraio 1976, accessibile presso il diario dei lavori preparatori n. 111. Jorge Miranda, del Partito Popolare Democratico, difendendo la decadenza del mandato anche per mera fuoriuscita dal partito presso il cui era stato eletto, affermò: "*Tuttavia, alla luce della dolorosa esperienza portoghese, che per 48 anni è stata quella di bandire i partiti dalla vita politica o di creare uno spaventapasseri intorno ai partiti, e poi di alcune tendenze, purtroppo già dopo il 25 aprile, verso l'emarginazione dei partiti, tenendo conto della necessità di una chiara scelta degli elettori intorno ai programmi (...)in queste circostanze concrete la soluzione è questa*". Cfr. sul punto anche R. SCARIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 141 ss.

Pertanto, sembrerebbe che l'articolo 160 *alinea c)* ponga un vincolo non tra deputato e il proprio corpo elettorale, quanto, semmai, tra deputato e proprio partito politico.

Peraltro, il sistema partitico, riveste peculiare importanza istituzionale in tutta la Carta, trovando cittadinanza sia in quella del 1976 all'articolo 3 comma III, sia, a seguito delle seguenti revisioni costituzionali, oggi nell'articolo 10 comma II, secondo cui *"I partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto per i principi dell'indipendenza nazionale e della democrazia politica"*⁴³³.

Da questo punto di vista, è stato affermato come *"il ruolo dei partiti è stato molto importante (...), al punto da far ritenere che l'esperienza portoghese abbia rappresentato una delle manifestazioni più visibili di quello che è stato definito <<lo Stato dei partiti>>, e che si è tradotto in una sorta di monopolio di diritto della rappresentanza"*⁴³⁴.

La considerazione si rafforza anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 288 *alinea c)*, in base al quale costituisce un limite materiale al processo di rivoluzione costituzionale *"Il pluralismo dell'espressione e dell'organizzazione politica, compresi i partiti politici, e il diritto di opposizione democratica"*.

Non sarebbe, pertanto, compatibile con la Carta costituzionale un sistema privo di partiti, considerati gli unici soggetti legittimati all'elaborazione della linea politica⁴³⁵.

A contrappeso del ruolo riconosciuto ai partiti nell'ordinamento lusitano, la stessa Costituzione portoghese contempla l'articolo 51 comma V, per il quale *"I partiti politici sono disciplinati dai principi di trasparenza, organizzazione e responsabilità, gestione democratica e partecipazione di tutti i suoi membri"*⁴³⁶.

Sulla base di questa ricostruzione ermeneutica, appare arduo ritenere che l'articolo 160 rappresenti realmente una manifestazione di mandato imperativo.

Peraltro, la dottrina lusitana non ha mai negato che la Costituzione portoghese sia informata al principio di libertà di mandato, il quale, anzi, trova cittadinanza in altre disposizioni costituzionali, come l'articolo 152 comma II, secondo cui *"I deputati rappresentano l'intero paese e non i collegi elettorali in cui sono eletti"*, o l'articolo 155 comma I, secondo cui *"I deputati sono liberi di esercitare il loro mandato e sono garantiti condizioni adeguate per l'effettivo svolgimento delle loro funzioni, compresi i necessari contatti con i cittadini votanti e la loro regolare informazione"*⁴³⁷.

⁴³³ Pur essendo una costituzione giovane, sono state promosse ben sette revisioni costituzionali in Portogallo (1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005).

⁴³⁴ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 141.

⁴³⁵ La disposizione sotto il profilo pratico costituisce, secondo la dottrina, un elemento ridondante rispetto ad altri articoli costituzionali, come il 2 o il 10 comma III; dal punto di vista simbolico, invece, ribadisce la totale discontinuità dell'ordinamento repubblicano portoghese rispetto a quello dell'*Estado Novo* di Salazar. Suffraga, inoltre, questa interpretazione lo specifico richiamo all'opposizione democratica, repressa durante gli anni del regime. Per un'analisi dei limiti materiali alla revisione costituzionale in Portogallo, cfr. G. VAGLI, *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese*, cit., p. 115 ss.

⁴³⁶ La *ratio* del precetto costituzionale è quella di responsabilizzare i partiti politici garantendo che questi, assumendo il ruolo di rappresentati in luogo della Nazione, rispettino metodi e criteri democratici, permettendo ai cittadini un'effettiva partecipazione all'elaborazione delle scelte politiche. Si veda A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 120.

⁴³⁷ La dottrina italiana che si è occupata del tema tende in via maggioritaria ad accogliere questa soluzione, si veda R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 142 o G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 5-6; ritiene, in via intermedia, sia una *"soluzione <<di principio>>, se non proprio di timido compromesso tra il principio della piena libertà del parlamentare e le esigenze dello "Stato di*

La riprova dell'assenza di un vero e proprio mandato imperativo emerge anche in relazione al carattere elusivo dell'articolo 160 *alinea c*).

Infatti, la decadenza si verifica nel momento in cui avviene "l'iscrizione" ad un partito diverso rispetto a quello presso cui è stato eletto il deputato, non allorquando quest'ultimo lo "abbandoni".

In altri termini, la cessazione del mandato è legata al cambio di partito e solo in questo caso, in base alla l. n. 28 del 1982, l'*Assembleia da República* è chiamata a pronunciarsi con un provvedimento che, in caso di declaratoria della decadenza, assume natura costitutiva⁴³⁸.

Infine, occorre analizzare l'articolo 160 *alinea c*) anche in relazione alla struttura del Parlamento portoghese, soprattutto se vista in stretto legame con la legge elettorale, tanto più che la stessa disposizione è inserita nella parte III della Costituzione, ovvero quella incentrata sull'organizzazione del potere politico.

La Costituzione lusitana prevede un Parlamento su base monocamerale (*Assembleia da República*), eletto sulla base di una legge elettorale proporzionale col metodo di Hondt e con liste presentate esclusivamente dai partiti politici, i quali possono, tuttavia, comprendere anche soggetti non iscritti e denominati "independenti"⁴³⁹.

In relazione al Parlamento, la dottrina ha osservato come siano evidenti le influenze "giacobine" o, comunque, tendenzialmente socialiste dietro la scelta del monocameralismo⁴⁴⁰.

Come noto, infatti, le forze di sinistra a matrice sociale hanno sempre teorizzato la necessità di istituire solo una camera per rappresentare il popolo sovrano, questo sulla base dell'assunto secondo cui se la sovranità è unitaria, la rappresentanza non può articolarsi in due Camere distinte, ma soltanto in una⁴⁴¹.

partiti", nel quale le formazioni intermedie di carattere politico hanno un ruolo pregnante per l'espressione della volontà da parte del titolare della sovranità, il corpo elettorale" , R. ORRÙ, Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato, cit., p. 1105. Sostiene, al contrario, la presenza di un vero e proprio mandato imperativo L. CIAURRO, Art. 67, Commentario alla Costituzione, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II. Torino, UTET, 2006, p. 1294. La dottrina lusitana, come accennato, non si è posta il problema della sussistenza di un vero e proprio vincolo di mandato tra rappresentante ed elettori, si veda J. MIRANDA, A Constituição de 1976. Formação, estrutura, princípios, fundamentais, Lisboa, 1978, p. 404 o J. J. GOMES CANOTILHO, Direito constitucional, Coimbra, 1987, p. 564.

⁴³⁸ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., pp. 143-144 e o G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 6 ss. La deliberazione è impugnabile successivamente, in base all'articolo 223 comma II *alinea g*) della Costituzione portoghese presso il Tribunale Costituzionale ("E' anche responsabilità della Corte costituzionale (...) statuire, su richiesta dei deputati, a norma di legge, sui ricorsi relativi alla perdita del mandato e alle elezioni nell'Assemblea della Repubblica e nelle assemblee legislative delle regioni autonome"). La distinzione appare nitida anche alla luce dei lavori preparatori citati.

⁴³⁹ A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., pp. 119-120, R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1104 ss. e G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 5-6. Il metodo di Hondt trova riconoscimento nell'ordinamento portoghese fin dalle elezioni per l'Assemblea costituente.

⁴⁴⁰ La dottrina è tendenzialmente concorde nel ritenere l'*Assembleia da República* espressiva di una cultura "giacobina"; cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1103 e A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 120.

⁴⁴¹ Il bicameralismo nacque, al contrario, come manifestazione del pensiero liberale, sia in funzione di freno al potere esercitato dall'altra Camera, sia per rappresentare in via esclusiva in una Camera la componente nobiliare della società; per una comparazione fra i due modelli, cfr. M. COTTA, *Il problema del bicameralismo - monocameralismo nel quadro di una analisi struttural-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1971, p. 584

Verosimilmente, la valutazione dietro l'istituzione di una sola Camera fu ispirata dall'*humus* culturale egemone durante gli eventi rivoluzionari, i quali, come detto, furono fortemente influenzati dal pensiero socialista.

Inoltre, la Carta costituzionale predetermina la tipologia di legge elettorale, indicando unicamente quella proporzionale, sancita in via generale dall'articolo 113 comma V, per il quale "*La conversione dei voti in mandati è effettuata conformemente al principio di rappresentanza proporzionale*"; successivamente, il metodo proporzionale è richiamato con speciale riguardo alle consultazioni politiche, le quali trovano apposita menzione all'interno dell'articolo 149, secondo cui "*I membri sono eletti da circoscrizioni definite geograficamente dalla legge, che devono può determinare l'esistenza di collegi plurinominali e uninominali, così come la rispettiva ampiezza, al fine di garantire il sistema di rappresentanza e il metodo medio più alto di Hondt per convertire i voti in mandati*".

Anche in questo caso, il sistema proporzionale è inserito dall'articolo 288 *alinea h*) quale limite materiale alla revisione costituzionale, a riprova di come la costituzionalizzazione della legge elettorale rappresenti per l'ordinamento lusitano un elemento costitutivo non modificabile, a pena di un'alterazione sostanziale della stessa Costituzione⁴⁴².

L'articolo 151 comma I, infine, prescrive come "*Le candidature sono presentate, a norma di legge, dai partiti politici, isolatamente o in collegamento, potendo le liste integrare cittadini non iscritti nei rispettivi partiti*".

La disposizione attribuisce, quindi, esclusiva legittimazione ai partiti nella presentazione delle liste, così come la relativa determinazione dell'ordine di lista; l'elettorato passivo è, come accennato, libero, non essendo subordinato all'iscrizione ad un partito.

4. Considerazioni interlocutorie.

Sulla base di un metodo deduttivo, fondato primo sull'analisi del contesto storico e poi della Costituzione portoghese, è stato possibile analizzare il contenuto dell'articolo 160, in particolare dell'*alinea c*).

A parere dello scrivente, sulla base delle considerazioni esposte, non è sussistente un vero e proprio mandato imperativo, quanto una clausola di anti-defezione ("*anti-defection clause*"), funzionale non a prevenire il fenomeno del trasformismo parlamentare, quanto a rimarcare, ancora una volta, la centralità dei partiti nell'ordinamento portoghese in un contesto profondamente segnato tanto dalla parentesi istituzionale dell'*Estado Novo*, quanto dalle sensibilità a marcata propensione sociale diffuse nel periodo rivoluzionario⁴⁴³.

ss. La corrispondenza, comunque, tra pensiero socialista e monocameralismo non è biunivoca, infatti anche paesi, per lo più a piccole dimensioni, connotati da un pluralismo partitico, come la Grecia, prevedono una sola Camera.

⁴⁴² La dottrina ha sottolineato come non ci sia una esplicita spiegazione dietro la costituzionalizzazione del sistema proporzionale; verosimilmente, l'Assemblea Costituente ha voluto attribuire efficacia massima al sistema elettorale che maggiormente garantisce la rappresentatività a scapito della governabilità, sempre per porsi in discontinuità con l'esperienza di Salazar. Cfr. G. VAGLI, *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese*, cit., pp. 115-116. Inoltre, l'autore evidenzia un aspetto molto sottile, ossia il mancato richiamo fra i limiti espressi alla revisione costituzionale del metodo di Hondt; sembrerebbe, pertanto, che sia legittima una revisione costituzionale del proporzionale la quale muti questo criterio.

⁴⁴³ D'altronde sarebbe arduo identificare la *ratio* dell'articolo 160 *alinea c*) nel prevenire il trasformismo, nella misura in cui l'Assemblea costituente operò per la prima volta dopo un regime a natura autoritaria privo di partiti; Sull'importanza delle "*anti-defection clauses*", soprattutto in un'ottica comparatistica, cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1098 ss.

Si viene, in questo modo, a creare un vincolo tra il deputato e il proprio partito di appartenenza, in una logica perfettamente coerente con quella “*democrazia dei partiti*” teorizzata da Kelsen già a cavallo tra gli anni Venti e Trenta del Novecento.

Effettivamente, se si identificano i partiti quali gli esclusivi soggetti attraverso cui rappresentare e mediare i molteplici, nonché opposti, interessi presenti nella società, è logicamente comprensibile inserire misure tese al loro rafforzamento, soprattutto rispetto a scelte individuali che potrebbero indebolirli.

Non sembra che, proprio per questa ragione, sia un caso come le “*anti-defection clauses*” siano presenti soprattutto nelle democrazie cosiddette “*giovani*”, ossia sorte in tempi più recenti, e del tutto assenti in quelle di lungo corso⁴⁴⁴.

Se in quest’ultime le riflessioni di Kelsen non si sono sviluppate ed è rimasta egemone la teoria della sovranità nazionale, in quelle giovani è verosimile sostenere che siano stati pensati strumenti volti a rafforzare il ruolo del partito nella società.

Rimane aperto un quesito: queste clausole sono efficaci?

A questa domanda, non esiste una risposta assoluta.

Sicuramente, la decisione di affrontare sul piano costituzionale una valutazione personale apre alle divisioni e ai contrasti, essendo il relativo giudizio influenzato in larga parte dalle inclinazioni personali dell’interprete.

Se, tuttavia, si accoglie il presupposto di fondo di Kelsen, ossia che la rappresentanza sia una finzione e che siano non solo tollerabili, ma anche auspicabili riforme tese a migliorarne l’efficacia, nulla esclude la possibilità di introdurre “*anti-defection clauses*” o, meglio, negare per definizione ogni sindacabilità ad una scelta individuale si rivela un ragionamento ideologico e privo di argomentazioni pratiche.

Forse, in un contesto storico dominato proprio dalla sfiducia nei confronti dei partiti, misure atte a irrobustire la capacità e i processi decisionali potrebbero essere la medicina a lenire e a rafforzare la nostra democrazia rappresentativa oggi in affanno.

⁴⁴⁴ La riflessione è sviluppata soprattutto da R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1112 ss.

3. L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE PORTOGHESE: I RAPPORTI TRA PARTITI, ELETTI ED ELETTORI NELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE, IN QUELLA SUI PARTITI E NEL REGOLAMENTO PARLAMENTARE

di *Elia Aureli*

SOMMARIO:

3. L'attuazione della Costituzione portoghese: i rapporti tra partiti, eletti ed elettori nella legislazione elettorale, in quella sui partiti e nel regolamento parlamentare. - 3.1. Teoria della rappresentanza nell'ordinamento portoghese. La Costituzione. - 3.2. La centralità dei partiti nella legge elettorale. - 3.3. La legge sui partiti e la necessità di prevedere un'organizzazione interna ispirata ai principi di democraticità. - 3.4. I deputati e i gruppi parlamentari nel regolamento dell'Assemblea della Repubblica. - 3.5. Un ordinamento coerente.

3.1. Teoria della rappresentanza nell'ordinamento portoghese. La Costituzione.

La Costituzione portoghese presenta diverse peculiarità rispetto alle Carte costituzionali dell'Europa occidentale, con particolare riferimento al tema della rappresentanza.

In questo paragrafo verranno prese in considerazione le previsioni costituzionali relative alla declinazione del principio della democrazia rappresentativa -con uno specifico richiamo alla disposizione contenuta all'art. 160 della Costituzione, talvolta ritenuta come limitativa del libero mandato parlamentare⁴⁴⁵ -, cercando di analizzarne la trasposizione nell'ordinamento attraverso la legislazione elettorale, quella sui partiti ed il regolamento parlamentare.

Si tratta di un tema per sua natura legato non soltanto alla materia strettamente giuridica, ma profondamente connesso alle convenzioni politiche ed alle peculiarità del sistema partitico. Si proverà, pertanto, a considerare anche quali siano gli effetti sostanziali della normativa costituzionale, legislativa e regolamentare nell'ambito dei rapporti tra corpo elettorale, parlamentari eletti e partiti politici⁴⁴⁶.

Il tema della rappresentanza ha sempre interessato la dottrina politica, fin dalla nascita degli Stati nazionali. Il rapporto tra il concetto di rappresentanza nazionale, sorto e sviluppato durante l'epoca dello Stato liberale, e quello di mandato politico derivante

⁴⁴⁵ Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *forum quaderni costituzionali*, 18 maggio 2017, pp. 1 ss. L'esempio più recente è contenuto all'interno del cd. Contratto di governo dell'attuale esecutivo italiano, nel quale si parla, al punto 20, della necessità di introdurre forme di vincolo di mandato in funzione della riduzione del fenomeno del 'trasformismo'. Il documento cita, quale esempio di ordinamento in cui è presente una disposizione di questo genere, quello portoghese. Sul tema: E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, cit., p. 589 ss., spec. p. 593. G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in www.osservatorioaic.it, 3/2017; A. M. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *forum quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018, p. 7.

⁴⁴⁶ Sul rapporto trilaterale tra eletti-elettori e partiti: "Il partito politico è un elemento ordinatore sia della base (lo Stato-comunità ed, in particolare, gli elettori) sia del vertice della piramide della rappresentanza (gli eletti, organizzati in gruppi parlamentari): in tal modo prende corpo un rapporto trilatero in cui i partiti sono posti in corrispondenza con elettori ed eletti e costituiscono altresì strumento dialettico fra essi" L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2012, p. 16.

dall'elezione dei membri dei parlamenti nazionali ha svolto un ruolo di primaria importanza nella definizione degli equilibri tra i poteri dello Stato⁴⁴⁷.

Se l'impostazione liberale, di matrice illuminista, era giunta alla formulazione del principio di divieto di mandato imperativo come necessario corollario della rappresentanza nazionale⁴⁴⁸, negando qualunque forma di vincolo dell'eletto nei confronti degli elettori, l'ampiamiento del suffragio e la nascita dei partiti di massa nella prima metà del '900 hanno messo in crisi tale formulazione⁴⁴⁹.

Anche nella situazione attuale, pur essendo venuti meno i grandi partiti di matrice ideologica che hanno caratterizzato la vita politica della maggior parte degli ordinamenti europei per tutto il secolo scorso, il tema della rappresentanza resta un punto focale del funzionamento della forma di governo.

In altre parole, la declinazione dei rapporti tra il corpo elettorale, i partiti politici e i membri del Parlamento comporta grandi differenze nel concreto svolgimento della vita democratica di un Paese.

Sebbene l'impostazione generalmente accolta dalle Costituzioni occidentali del

⁴⁴⁷ Tra i molti contributi che presentano una panoramica dell'evoluzione storica del tema della rappresentanza: N. BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, n. 3, 1987, p. 3 ss.; G.G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 37 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Firenze University press, 2004, pp. 35-65; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2005, p. 25 ss.; E. RINALDI, *Il divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017, p. 137 ss. A. M. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 3 ss.; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, cit., pp. 2-16.

⁴⁴⁸ Sul legame tra il divieto di vincolo di mandato e la rappresentanza della nazione, quali vadano necessariamente di pari passo, come "endiadi normativa", L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, spec. p. 1290; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 73; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 1099; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *federalismi*, 13, 20/06/2018, Con un'interpretazione parzialmente difforme, tuttavia, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 73.

⁴⁴⁹ Sul tema si sono espressi molteplici autori, sostenendo diverse posizioni con riferimento al modo in cui si sarebbe dovuto articolare il rapporto tra eletti ed elettori, così come sul ruolo che avrebbero dovuto assumere i partiti politici. Si rimanda sinteticamente alle due scuole di pensiero di matrice kelseniana e weberiana: M. WEBER, *Parlamento e Governo*, Laterza, Bari, 1982; *idem*, *La politica come professione* (1919), Mondadori, Milano, 2009; H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, in *idem*, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998; H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970, 23 ss. Più di recente, con analisi nel merito dell'evoluzione storica del tema nel secolo scorso: S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 71 ss.; G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *politica del diritto*, n. 3/2013, 275 ss.; Con occhio critico P. PETTA, *Schmitt, Kelsen e il «Custode della Costituzione»*, in *Storia e politica*, 1977, 505 ss., 546: "Kelsen, come tutta una generazione di intellettuali liberali – ed anche socialisti – è intellettualmente e politicamente sprovveduto di fronte alla realtà del nostro secolo". E. RINALDI, *divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., pp. 140 ss.; D. NOCILLA - L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, 1987, p. 572; Sul ruolo centrale dei partiti politici nella forma di stato che si viene a creare nel secondo dopoguerra, e sul rapporto fra componente rappresentativa e plebiscitaria nella dinamica partitica cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di L. CIAURRO e C. FORTE, Giappichelli, 1954; G. LEIBHOLZ, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 3, p. 480; A. M. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 6

dopoguerra abbia mantenuto esplicitamente i principi della rappresentanza nazionale e del libero mandato⁴⁵⁰, assume particolare interesse indagare in quali ordinamenti vi siano eccezioni, formali o sostanziali, ad essi. Ciò risulta ulteriormente rilevante qualora si vogliano accogliere le istanze, ciclicamente ricorrenti nella discussione politica e dottrinale, volte ad una riforma o ad una limitazione del principio del libero mandato parlamentare.

Vanno in questo senso menzionate le posizioni che vorrebbero introdurre norme che impediscano, o limitino, il fenomeno della mobilità parlamentare, prevedendo sanzioni per i trasgressori, finanche alla decadenza dal mandato⁴⁵¹.

All'interno di tale discussione viene a volte citato il caso dell'articolo 160 della costituzione portoghese, che prevede casi tassativi di decadenza dal mandato parlamentare. In particolare, al comma 1, lettera c., è prevista la decadenza dal mandato parlamentare per il deputato che si iscriva ad un partito diverso da quello di presentazione alle elezioni⁴⁵².

Vanno però fatte due importanti precisazioni.

In primo luogo, la Costituzione portoghese, al contrario di quanto talvolta sostenuto in ambito politico, non deroga formalmente al principio del libero mandato parlamentare: all'interno della carta sono contenuti i principi della rappresentanza nazionale di ogni deputato (art. 152,2⁴⁵³), del libero esercizio del mandato (art. 155,1⁴⁵⁴) e del divieto di sanzioni civili, pensali e disciplinari per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (art. 157,1⁴⁵⁵). Tali disposizioni chiariscono come non sia possibile parlare di un allontanamento della Costituzione portoghese dal modello classico del divieto di mandato imperativo⁴⁵⁶.

In secondo luogo, la disposizione di cui all'art. 160 impone la decadenza solo in caso di iscrizione del deputato ad un partito diverso da quello di elezione, non essendo sufficiente l'abbandono o l'espulsione dal partito o dal gruppo parlamentare. È quindi sufficiente che il deputato eviti di iscriversi ad un altro partito o -come la dottrina portoghese ha interpretato la norma in esame⁴⁵⁷- ad un altro gruppo parlamentare per evitare la decadenza. In tal caso

⁴⁵⁰ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 233; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.3, 2018, 22 marzo 2018, pp. 2 ss.

⁴⁵¹ Per una panoramica dei possibili strumenti per far valere la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori o dei partiti, da quelli più strettamente politico-sociali a quelli, ipotizzabili, di tipo giuridico cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., pp. 133-149.

⁴⁵² “*Perdem o mandato os Deputados que [...] Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*” Constituição da República Portuguesa, art. 160 comma 1, C.

⁴⁵³ “*Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos*” Constituição da República Portuguesa, art. 152 comma 2. Sul tema: C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, n.18, vol.3-4, 2012, pp. 387-388.

⁴⁵⁴ “*Os Deputados exercem livremente o seu mandato, sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular*” Constituição da República Portuguesa, art. 155 comma 1.

⁴⁵⁵ “*Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções*”, Constituição da República Portuguesa, art. 157 comma 1.

⁴⁵⁶ A sostegno di questa tesi: J. J. GOMES CONTILHO, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, VII ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 113-114; A.M. FERREIRA PINA, *De Rousseau ao Imaginário da Revolução de 1820*, Lisboa, 1988, pp. 90 ss.

⁴⁵⁷ Cfr. J. J. GOMES CONTILHO - V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 282-285; J. MIRANDA - R. MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 488-490.

egli entrerà a far parte del gruppo dei parlamentari indipendenti.

Si tratta quindi di una *anti-defection clause*⁴⁵⁸, non di una limitazione al voto del parlamentare, il quale mantiene la piena libertà costituzionale di votare in modo contrario al proprio partito ed al mandato politico degli elettori, così come di esprimere il proprio dissenso nei confronti del gruppo e finanche di abbandonarlo.

Proprio il fatto che non sia sufficiente la volontà del partito o del gruppo parlamentare originario per causare la decadenza del deputato, ma sia necessario un comportamento attivo ben preciso da parte del singolo consente di escludere che la norma contenuta all'art. 160 comporti un vincolo al mandato parlamentare⁴⁵⁹.

Ciò non toglie tuttavia che rappresenti un importante punto di discontinuità con quanto previsto dalle norme costituzionali degli Stati dell'Europa occidentale e quelle alle quali di richiama, in particolare quella francese (da cui prende la forma di governo semipresidenziale⁴⁶⁰).

Alla base della peculiarità dell'ordinamento portoghese si trova una diversa accezione del paradigma tra eletti, elettori e partiti. Il tema della rappresentanza del XX secolo, insomma, in Portogallo viene declinato in modo originale, che vede nei partiti politici un punto assolutamente centrale⁴⁶¹.

⁴⁵⁸ Secondo Damele la norma contenuta all'art.160 "sembra quindi pensata anzitutto per evitare quel fenomeno patologico variamente noto, in diverse tradizioni politiche, come trasformismo, floor crossing o transfugismo" G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 4-5; arriva alla stessa conclusione Martinelli, che ritiene improprio riferirsi alla disposizione in esame come una limitazione al libero mandato, concernendo in primis il ruolo dei partiti nell'ordinamento lusitano C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, cit., p. 3; sul tema anche A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale, rivista quadrimestrale*, n.1, 2018, spec. p. 120.

Sul tema delle "anti defection clause" Cfr. *The Impact of Floor Crossing on Party Systems and Representative Democracy*, Seminar Report No. 19, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg, 2007 (disponibile sul sito <http://www.kas.de>, ultima consultazione 8/2/17; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., pp. 1097-1116; C. NIKOLENYI, *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World*, consultabile al sito Internet www.uio.no, 2011, 5.

⁴⁵⁹ Cfr. J. J. GOMES CONTILHO, *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991, pp. 743-745. Cfr. anche J. MIRANDA, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, in *Constituição e Cidadania 2003-2015*, Almedina, Coimbra, 2016; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 6-7;

⁴⁶⁰ Sul semipresidenzialismo in generale: M. DUVERGER, "A New Political System Model: Semi-presidential Government", in *European Journal of Political Research*, vol. 8, no.2, 1980, pp.165-8; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., CEDAM, Padova, 2013, pp. 555-557; M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, Giappichelli, 2016, p. 451. Con riferimento all'esperienza costituzionale del Portogallo: R. ELGIE, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, OUP, 1999, spec. pp. 288 ss.; J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, VII ed., Coimbra, Coimbra editoria, 2003, Volume I, pp. 403 ss.; J. J. GOMES CONTILHO, R. ORRÙ (a cura di), *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 87 ss.; Volpi lo definisce un "semipresidenzialismo a diarchia variabile": M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University press, 2014, p. 32; A. FREIRE - A. COSTA PINTO, *O Poder Presidencial em Portugal*, Lisboa, D. Quixote, 2010; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, Pubblicato in francese in N. BRACK - J. M. DE WAELE - J. B. PILET (a cura di), *Les démocraties européennes - 3e éd. - Institutions, élections et partis politiques*, Armand Colin, Parigi, 2015, p. 8.

⁴⁶¹ Tra I molti contributi dottrinali che sottolineano la grande importanza rivestita da partiti politici in Portogallo, tanto nella fase costituente quanto nell'ordinamento attuale cfr. T. BRUNEAU, *Political Parties and Democracy in Portugal*, Boulder, Westview Press, 1997; M. COSTA LOBO, *The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation*, in *Party Politics*, 7(5), pp. 643-653; C. LESTON BENDEIRA, *From Legislation to Legitimation - the*

Le ragioni di tale scelta risiedono nelle specificità della storia portoghese, in cui la dittatura di Salazar viene rovesciata nel 1974 mediante un colpo di Stato sostanzialmente non cruento ad opera dell'ala più progressista dell'esercito (cd. Rivoluzione dei garofani). I militari consegneranno il potere nelle mani degli organi democratici, mantenendo però un ruolo di primo piano nella stesura della Costituzione⁴⁶² ed imponendo la loro presenza all'interno della forma di stato nascente. Solo nel 1982, con un'ulteriore riforma costituzionale, gli organi militari hanno abbandonato il loro ruolo politico⁴⁶³. MFA, *Movimento das Forças Armadas*⁴⁶⁴.

È comprensibile, dato il contesto di riferimento, che si volesse attribuire ai partiti politici, organo di trasmissione della volontà popolare nelle istituzioni, un ruolo di primo piano, in modo da rendere più agevole la transizione ad un sistema propriamente democratico⁴⁶⁵.

Tale impostazione non viene tuttavia portata alle sue estreme conseguenze: in un sistema che intendesse valorizzare massimamente i partiti politici si potrebbero ipotizzare forme di vincolo di mandato, superando l'impostazione dello Stato liberale della completa libertà del parlamentare nei voti dati e nelle opinioni espresse⁴⁶⁶.

Il costituente portoghese, come richiamato, non abbandona il principio del libero mandato, ma anzi lo sancisce espressamente all'art. 155, insieme alla rappresentanza nazionale all'art. 152. L'art. 160 va dunque necessariamente letto in combinato disposto con gli articoli richiamati, smentendo la tesi secondo cui si tratti di un mezzo per introdurre il vincolo di mandato nell'ordinamento costituzionale ed interpretandolo quale strumento per scongiurare un eccessivo cambiamento delle maggioranze parlamentari emerse dalla tornata elettorale⁴⁶⁷.

Risponde alla medesima logica anche la previsione secondo cui è l'Assemblea a

Role of the Portuguese Parliament, London, Routledge, 2004; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1104.

⁴⁶² Cfr. L. GRAHAM, *The Portuguese Transition to Democracy*, in R. GUNTHER - J. HIGLEY, *Elite Settlements and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 287; J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, VII ed, cit., p. 329 ss.; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p. 6.

⁴⁶³ "At least until 1982, the government was at the intersection between the two legitimacies laid down in the Constitution: the military revolutionary vs. the party-pluralistic represented respectively by the President of the Republic and the Council of the Revolution on one hand, and the Assembly on the other", M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 10-11; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 150 ss.

⁴⁶⁴ Sul ruolo rilevante assunto dalle forze armate nella stesura della Costituzione e nella stabilizzazione del sistema democratico, cfr. M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 2-8; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 5 ss.

⁴⁶⁵ Cfr. M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 1-3.

⁴⁶⁶ Orrù evidenzia come vi siano due opposte concezioni di fondo: l'una che vede la sovranità popolare e la rappresentanza nazionale come preminenti sull'appartenenza ad una parte politica, e da qui l'invulnerabilità del libero mandato, l'altra che considera i partiti quali strumento principe tramite il quale si concretizza il rapporto tra eletti ed elettori, e quindi siano ammesse forme di temperamento alla totale libertà di mandato. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1113.

⁴⁶⁷ "il testo del comma è sufficiente a comprendere come tale articolo non riguardi né costituzionalizzi in alcun modo il mandato imperativo, propriamente detto", G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 6.

decretare la decadenza dal mandato ⁴⁶⁸, valorizzando la posizione dell'istituzione parlamentare. La soluzione adottata nell'ordinamento portoghese sembra preferibile a quelle che attribuiscono tale potere al gruppo parlamentare (in questo caso si potrebbe forse parlare di un sostanziale vincolo di mandato) o alla magistratura (come accade in Brasile, dove tuttavia si segnala un grave problema di ingerenza del potere giudiziario in questioni appartenenti alle dinamiche del potere legislativo, e nel merito caratterizzate da una natura strettamente politica)⁴⁶⁹.

La disciplina costituzionale portoghese, dunque, affida ai partiti politici un ruolo nevralgico nel funzionamento delle istituzioni democratiche⁴⁷⁰. Il controllo di questi ultimi sui deputati, tuttavia, si limita al livello politico, senza arrivare ad imporre vincoli al libero mandato.

È tuttavia necessario, per valutare se tale impostazione abbia un'effettiva applicazione nell'ordinamento, analizzare alcuni elementi tipici della cd. forma di governo sostanziale: ci si riferisce in particolar modo alla legge elettorale, alla disciplina dei partiti (che, nel sistema portoghese, si sostanzia in una specifica legge sui partiti politici) e al regolamento parlamentare. Solo attraverso l'esame di questi testi normativi sarà possibile valutare il concreto funzionamento del sistema della rappresentanza portoghese.

Si cercherà così di valutare se e come la centralità partitica tratteggiata dalla Costituzione si sia concretizzata nell'ordinamento statale.

3.2. *La centralità dei partiti nella legge elettorale.*

Le norme che disciplinano la trasformazione dei voti in seggi parlamentari rappresentano, nello studio di qualsiasi ordinamento, un elemento di grande importanza per comprendere il sistema della rappresentanza.

Si tratta infatti dello strumento normativo che più di ogni altro esprime i rapporti tra partiti politici, eletti ed elettori.

Attraverso la scelta dell'uno o dell'altro sistema è possibile valorizzare il ruolo di ciascuno dei soggetti interessati, o al contrario limitarne l'incidenza nell'ordinamento⁴⁷¹.

L'architettura costituzionale portoghese pone i partiti politici al centro del sistema della rappresentanza, e la legge elettorale costituisce un elemento fondamentale per darle valenza

⁴⁶⁸ La decadenza è dichiarata con deliberazione dell'Assembleia da República, con la possibilità di impugnazione al Tribunal Constitucional (art. 223 comma 2, lett. g) e h) della Costituzione) per violazione delle norme della Costituzione, della legge o del regolamento parlamentare (Art. 91, lett. a., punto 1, Lei n. 28/82 "Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional").

⁴⁶⁹ Cfr. A. RAMOS TAVARES, *Curso de Direito Constitucional*, IX ed., São Paulo, Saraiva, 2011, 1328 ss.; A. OSÓRIO DO VALLE SIMEÃO, *Fidelidade partidária, perda de mandato e liberdade para criação de partidos políticos no Brasil*, 2011, consultabile al sito Internet [http:// jus.com.br](http://jus.com.br); A. TEIXEIRA NUNES JUNIOR, *Ativismo judicial no Brasil. O caso da fidelidade partidária*, 2014, consultabile all'indirizzo www2.senado.leg.br.

⁴⁷⁰ "Traditionally, the relationship between parliament and citizens in Portugal has been mediated by the party unit" C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., pp. 384-402, spec. p. 387.

⁴⁷¹ Per un interessante approfondimento sul ruolo e sugli effetti delle leggi sui partiti nei vari modelli di forma di governo, in relazione con le norme elettorali, J. JANDA, *Adopting party law*, in *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC, 2005, spunti relativi all'ordinamento portoghese a pp. 14-15.

effettiva nell'ordinamento. La Costituzione stessa, difatti, contiene alcune indicazioni in ambito elettorale.

L'art. 113 prevede una serie di principi relativi alla legge elettorale, tra i quali si segnala, al punto 5, l'indicazione del sistema proporzionale⁴⁷². L'inserimento, all'interno della carta costituzionale, di un preciso sistema elettorale cui fare riferimento rappresenta una scelta particolarmente incisiva del costituente in un ambito tipicamente riservato al legislatore.

La legge elettorale, oggi Lei n.14/1979, 16 de maio, presenta dunque alcuni aspetti vincolati dalle disposizioni costituzionali.

Essa prevede una suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni plurinominali nazionali più 2 circoscrizioni estere (Europa e resto del mondo), all'interno delle quali vengono eletti i 230 membri dell'Assemblea della Repubblica.

In continuità con quanto previsto dalla Costituzione il sistema elettorale è proporzionale⁴⁷³; i seggi vengono assegnati con il metodo D'Hondt a livello circoscrizionale.

Per ciascuna circoscrizione ogni partito ha la possibilità di presentare un numero di candidati pari al numero di seggi da assegnare; si tratta di un sistema a liste bloccate, in cui non è previsto alcun meccanismo, per l'elettore, per attribuire la preferenza ad un particolare candidato.

Storicamente, il sistema proporzionale a liste bloccate era quello di più agevole adozione per i partiti, mancanti -ad eccezione di quello comunista⁴⁷⁴- di un'organizzazione territoriale e di una solida classe dirigente. Si è quindi optato per una legislazione elettorale che valorizzasse il ruolo dei partiti, a discapito della rappresentanza territoriale dei candidati⁴⁷⁵. Inoltre, l'incertezza sui risultati delle prime elezioni presidenziali e parlamentari ha spinto i principali partiti ad adottare scelte che mantenessero il più possibile il rapporto tra consenso elettorale e rappresentanza parlamentare⁴⁷⁶. Infine, la scelta delle liste bloccate era

⁴⁷² "A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional". Constituição da República Portuguesa, art. 113, 5.

⁴⁷³ Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 5-6

⁴⁷⁴ "In the first legislative elections, held in 1976, four parties emerged which to date, constitute the core of the Portuguese party system. With the exception of the Communist Party (PCP- Partido Comunista Português), founded in 1922, these parties were formed shortly before or after the coup. Thus, the Socialist Party (PS- Partido Socialista), was founded in Germany in 1973, while the centre-right Social-Democrats (PSD- Partido Social Democrata) and the conservative Centrist Democrats-Popular Party (CDS-PP Centro Democrático Social-Partido Popular) were founded in mid-1974" M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p. 17 ss.

⁴⁷⁵ Sul tema cfr. J. MONTABÉS - C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list systems: Spain and Portugal, paper prepared for presentation at the European Consortium for Political Research Joint Sessions*, Mannheim, 1999; P. MAGALÃES, *Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal*, in A. C. PINTO, *Contemporary Portugal*, New York, SSM-Columbia University Press, 2011, pp. 225-247; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p. 14 ss.

⁴⁷⁶ Si tratta di una posizione non dissimile da quella adottata dalle forze politiche italiane in vista delle elezioni del 1948. Sul tema Cfr. M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel I. Les grands systèmes politiques*, 1955, Trad. ita. *I sistemi politici*, Laterza, Bari, 1978, p. 105; C. FUSARO, *Elezioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2169; D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, Napoli, Jovene Editore, 2012, pp. 170-173; Ceccanti arriva a sostenere come con elezioni maggioritarie ci sarebbe stato il rischio di "minacciare l'esistenza stessa del sistema politico", S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il mulino - ricerca, Bologna, 1997, p. 59.

funzionale al rafforzamento dei singoli partiti ed alla loro centralizzazione. Leston Bandeira, nel sottolineare questo concetto, afferma che la stabilità dei partiti in Parlamento sia stata la chiave del successo della transizione portoghese ad un sistema democratico⁴⁷⁷.

Va innanzitutto fatta una precisazione in merito alla effettiva proporzionalità della legge elettorale portoghese. Dottrina particolarmente attenta, infatti, sottolinea come vi siano due fattori di distorsione della proporzionalità dei risultati⁴⁷⁸.

Il primo riguarda la scelta del metodo D'Hondt per un sistema di attribuzione dei seggi⁴⁷⁹. Esso, infatti, tende a favorire -leggermente- i partiti maggiormente votati e con una rappresentanza distribuita a livello nazionale a discapito dei più piccoli e di quelli che hanno consensi più localizzati. Ne deriva che i partiti minori siano maggiormente incentivati a presentarsi alle elezioni in coalizione con forze politiche più ampie.

Il secondo, più rilevante, concerne la dimensione elettorale delle circoscrizioni. Ad eccezione di quelle più ampie e popolate, quali quelle di Lisbona o Porto, la maggioranza di esse esprimono un numero assai esiguo di deputati. Ciò comporta una necessaria limitazione del meccanismo della proporzionalità, essendo tanto contenuto il numero di deputati provenienti da quelle circoscrizioni⁴⁸⁰.

Dall'analisi della legislazione elettorale portoghese si possono trarre alcune importanti indicazioni sistemiche. Va innanzitutto sottolineato come essa si ponga in piena continuità con l'impostazione che sembra poter essere desunta dalle norme costituzionali.

La scelta di un sistema proporzionale a liste bloccate, senza possibilità di espressione di preferenze, così come la presentazione delle liste nella esclusiva disponibilità dei partiti, attribuiscono a questi ultimi il ruolo di protagonisti assoluti del sistema della rappresentanza⁴⁸¹.

In questo modo il legame che si forma è primariamente con il partito, sia da parte degli elettori che da parte dei parlamentari eletti⁴⁸².

Il corpo elettorale non ha modo di formare un legame con i deputati eletti che prescinda da quello derivante dall'appartenenza di questi ultimi ai partiti politici⁴⁸³: tanto nella

⁴⁷⁷ "Party stability in parliament was key to the success of the Portuguese transition to democracy", C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, vol 15, n. 6, 2009, p. 697. L'esperienza costituzionale molti Stati dell'est Europa, anch'essi soggetti al passaggio ad un regime democratico nel corso degli ultimi decenni, ha visto invece un'accentuata frammentazione del sistema dei partiti, che ha portato a rilevanti problemi di legittimazione. Sul tema: D. OLSON, *Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe*, in *Political Studies*, n. 46, 1998, pp. 432-464

⁴⁷⁸ M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p.14

⁴⁷⁹ Sugli effetti del metodo D'Hondt cfr. S. BOWLER - D. FARRELL - R. KATZ (a cura di) *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH, Ohio State University Press, 1999, pp. 7-9; sul caso portoghese in particolare: C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 697

⁴⁸⁰ Circa metà delle circoscrizioni esprimono tra i 5 ed i 2 deputati, mentre 48 vengono eletti nella circoscrizione di Lisbona e 38 in quella di Porto. L'evoluzione demografica degli ultimi decenni ha ulteriormente accentuato questa problematica. Sul tema cfr. M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 15-16

⁴⁸¹ Sulle liste bloccate come strumento che porta potere alla dirigenza del partito, con elementi di diritto comparato: J. M. CAREY - M. S. SHUGART, *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*, in *Electoral Studies*, n. 14, 1995, pp. 417-439; P. NORRIS, *Legislative recruitment*, in L. LEDUC - R. G. NIEMI - P. NORRIS (a cura di), *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*, London, Sage, 1996, pp. 184-215.

⁴⁸² "The Portuguese electoral rules hinder any direct links between MPs and constituencies", C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698.

selezione dei candidati da inserire nelle liste elettorali, quanto nel loro posizionamento all'interno delle stesse, l'unico soggetto con potere decisionale è il partito, nei suoi organi di vertice⁴⁸⁴. Agli elettori è dato scegliere se attribuire il voto al partito, e di conseguenza portare all'elezione dei candidati da esso selezionati, nell'ordine prestabilito⁴⁸⁵.

Al tempo stesso il rapporto tra partiti e parlamentari risulta del tutto sbilanciato a favore dei primi. I singoli deputati, infatti, saranno propensi a seguire le indicazioni delle direzioni dei partiti, in funzione del mantenimento del proprio status e per essere riproposti nelle rispettive liste.

A livello sostanziale, queste disposizioni, contenute nella legge elettorale, hanno un ruolo ben più significativo delle previsioni costituzionali (quali l'art.160) nel garantire la fedeltà dei parlamentari alle linee politiche del gruppo parlamentare di appartenenza.

Il deputato, infatti, è portato a seguire la disciplina di partito, non tanto in base all'eventualità della decadenza, quanto in funzione della disciplina elettorale, in funzione della quale egli *“dipendendo dal partito per ottenere anzitutto la ricandidatura e un buon posizionamento in lista, è incentivato a seguire la linea del partito-gruppo, rinunciando salvo occasioni eccezionali a ogni velleità di dissenso”*⁴⁸⁶.

Il tema della possibile riforma della legge elettorale è uno dei maggiormente discussi in ambito politico e dottrinale portoghese, per quanto attiene ai possibili interventi in tema di rappresentanza. Vi sono state varie proposte di riforma, tanto in ambito dottrinale quanto in sede politica⁴⁸⁷; l'oggetto maggiormente criticato è quello della presentazione di liste

⁴⁸³ Sul tema, con rilievi critici: A. FREIRE, *Recrutamento parlamentar: os deputados portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisbon, Stape, 2001; C. LESTON-BANDEIRA, *Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português*, Lisbon, Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

⁴⁸⁴ *“Parties are seen as the only election agent. The Portuguese constitution states that only parties can present candidate lists to parliament (art. 152). Furthermore, party headquarters control the candidate-selection process, with the final say belonging to the central parties – even if the local party committees have a say in the composition of the candidate lists”*, C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 697.

⁴⁸⁵ Il meccanismo delle liste 'bloccate', previsto in Italia dalla legge n.270/2005, è stato aspramente criticato in sede dottrinale e politica. Si è parlato in tal caso di parlamento di nominati, non di eletti. Nell'ordinamento italiano tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale ai sensi della sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014, che al considerato in diritto, 5.1 afferma che *“Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti”*. Sul tema, *ex pluribus*; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in S. FABBRINI - V. LIPPOLIS - G. M. SALERNO (a cura di), *Governare le democrazie. Esecutivi, leader, sfide. Il Filangeri, Quaderno 2010*, p. 45; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 115-116.

⁴⁸⁶ R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 9.; Sul tema A. FREIRE, *Sistema político, partidos e recrutamento parlamentar*, in A. FREIRE (a cura di), *Recrutamento Parlamentar. Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, cit., p. 32.

⁴⁸⁷ Tra i molti contributi cfr. *Manifesto por uma democracia de qualidade: reformas prioritárias do sistema político em Portugal*. Consultabile online presso l'indirizzo: http://www.ionline.pt/sites/default/files/manifesto_por_uma_democracia_de_qualidade_25082014_final_0.pdf; M. M. COSTA LOBO - P. MAGALÃES, *Election Report: the Local Elections of 2001 and the Legislative Elections of 2002*, in *Southern European Politics and Society*, vol. 7, no.1, 2003; A. FREIRE - D. MOREIRA - M. MEIRINHO, *Para uma melhoria da representação política: A reforma do sistema eleitoral*. Lisbon, Sextante editora, 2010; M. M. COSTA LOBO - J. SANTANA - P. T. PEREIRA, *Uma proposta para a reforma do sistema político*, in V. SOROMENHO MARQUES -

bloccate, che impedisce agli elettori di prestare il proprio appoggio ad uno specifico candidato, limitando quindi il circuito della rappresentanza al rapporto con il partito, senza che si formi un legame diretto tra eletti ed elettori. Allo stesso modo, viene contestata la mancanza di strumenti per i membri o i simpatizzanti di ciascun partito per intervenire nella stesura delle liste e nell'ordine di presentazione dei candidati: quest'attività, di fondamentale importanza, resta nella discrezionalità delle direzioni dei partiti⁴⁸⁸.

Altre proposte avanzate sono volte a rivedere la distribuzione delle circoscrizioni e alla diminuzione del numero dei parlamentari.

Tali ipotesi di riforma non hanno, tuttavia, avuto seguito, per motivi legati alla ritrosia dei partiti alla revisione di una normativa che li pone in una posizione privilegiata, così come per ragioni politiche contingenti⁴⁸⁹.

3.3. *La legge sui partiti e la necessità di prevedere un'organizzazione interna ispirata ai principi di democraticità.*

Aver fornito un peso così alto ai partiti politici nell'ordinamento costituzionale, affidando a loro il ruolo, ancor più che in altre democrazie, di collegamento tra elettori ed eletti, li ha resi il punto cardine dell'intero sistema della democrazia rappresentativa portoghese. Un'impostazione di questo genere incontra una fondamentale necessità: quella di una normativa precisa inerente alle loro funzioni ed alla loro organizzazione interna.

Non sarebbe ipotizzabile, infatti, in un ordinamento che attribuisce loro poteri così ampi nei confronti dei singoli parlamentari, lasciare nel tutto sprovvisto di normativa l'ambito del loro funzionamento interno⁴⁹⁰.

P. T. PEREIRA (a cura di), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal* – vol. I, Lisbon, Fundação Calouste Gulbenkian, 2015, pp. 40-69.

⁴⁸⁸ “The parties decide not only on whom to include in the lists but also their position in those lists, which can be crucial as to whether an MP is elected or not” C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698. Un ulteriore ambito di intervento dei partiti in ambito elettorale riguarda la scelta della distribuzione dei fondi relativi alla campagna elettorale, che vengono gestiti a livello nazionale e distribuiti a livello locale, con la conseguente possibilità di avvantaggiare, o meno, i candidati di ciascuna circoscrizione. Sul tema I. VAN BIEZEN, *Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal*, in *Party Politics*, n. 6, 2000, pp. 329-342.

⁴⁸⁹ “The ability to effect changes, however, has been limited by four factors: partisan fears about the unintended consequences of electoral reform for the allocation of seats; the constant overloading of the electoral reform agenda with many other unrelated issues; the potential disturbances in the organization of parties at the local level that a redrafting of districts might cause; and, perhaps more importantly, the lack of incentives for the leaderships of the main parties to abandon a closed list system that, after all, has brought them obvious advantages”. M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p. 31.

⁴⁹⁰ In caso contrario si potrebbe arrivare ad individuare un vulnus alla rappresentatività della scelta elettorale, inficiando il concetto stesso di democraticità dell'ordinamento. Al tempo stesso si potrebbero introdurre in via sostanziale, attraverso il concreto articolarsi delle dinamiche di partito, forme di vincolo di mandato vietate formalmente dalla Costituzione. Il tema in questione non è estraneo alla dottrina italiana: sul tema si vedano, ad esempio, le riflessioni di Mortati: C. MORTATI, *La Costituente*, in *Raccolta di scritti – I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 366, nota 6 “occorre evitare il pericolo che il sindacato sull'attività dei singoli sia esercitato tirannicamente da direzioni di partito avulse da effettivi contatti con la massa degli iscritti. Il porro unum et necessarium di tutta questa materia è l'organizzazione veramente democratica del partito. Il carattere pubblicistico assunto dal partito non solo consente ma esige che, quando occorra, l'intervento dello Stato si effettui onde garantire la sussistenza delle condizioni per il regolare funzionamento del meccanismo che su di esso si impernia”. L'illustre giurista ipotizza inoltre un consiglio di garanti interno al partito per garantire la democraticità e la correttezza della decisione sulle espulsioni (dalle quali potrebbe

In altre parole, più assume rilievo il ruolo dei partiti nel rapporto con i parlamentari ed in quello con il corpo elettorale, più diventa necessario disciplinarne il funzionamento, con particolare riferimento al rispetto dei principi di democraticità interna e di libertà del singolo iscritto⁴⁹¹.

Va preventivamente sottolineato come, anche in questo ambito, vi siano numerose disposizioni costituzionali inerenti alla materia in esame⁴⁹². Tra gli svariati riferimenti contenuti nella Costituzione portoghese si ricordino, a titolo esemplificativo: l'art. 10 comma 2, che disciplina il ruolo dei partiti politici nell'organizzazione ed espressione della volontà popolare; l'art. 114, il quale esprime il diritto all'opposizione parlamentare delle forze politiche rappresentate in Assemblea; l'art. 288, lett. i), che pone il pluralismo nel sistema dei partiti tra i limiti alla revisione costituzionale; l'art. 40, che stabilisce addirittura i "tempi di antenna", asserendo che vadano riservate, nei mass media, quote di tempo a tutti i partiti per la comunicazione politica.

La norma più rilevante in merito ad essi è contenuta all'art. 51, il quale afferma la libertà di costituzione di associazioni e partiti; questi ultimi vengono definiti quali lo strumento per concorrere democraticamente alla formazione della volontà popolare ed all'organizzazione del potere politico⁴⁹³. I commi successivi pongono i limiti a tali libertà: in particolare rilevano i divieti di contenere nomi o simboli chiaramente religiosi o nazionali, ai quali si accompagna il divieto di costituire partiti con obiettivi o denominazioni regionale. La *ratio*

eventualmente derivare la decadenza dal mandato parlamentare), con il compito di valutare la fondatezza delle contestazioni mediante un procedimento condotto con imparzialità ed indipendenza dalla direzione del partito.

⁴⁹¹ "Ogni clausola che preveda la sottomissione del parlamentare alla disciplina di partito pone inevitabilmente il problema del carattere democratico di quel partito" G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 9; sul tema anche S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 146.

⁴⁹² Si tratta di una scelta diametralmente opposta a quella adottata dal costituente italiano, il quale ha optato per una disciplina minimale del fenomeno partitico. L'art. 49, infatti, contiene la sola previsione della libertà di associazione ai partiti e del metodo democratico per concorrere alla determinazione della politica nazionale, senza alcun riferimento ai principi, all'organizzazione o al funzionamento interno dei partiti. Nell'ordinamento italiano, inoltre, non è mai stata adottata una legge che disciplinasse la materia, lasciando al sistema dei partiti la possibilità di autodeterminarsi. Tra le voci più critiche in merito al silenzio costituzionale sulla democraticità interna dei partiti di segnala quella autorevole di Calamandrei: "L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia. Se è così, non basta dire, come è detto nella Costituzione all'articolo 47, che «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Non basta. Che cosa vuol dire, infatti, metodo democratico? Quali sono i partiti che rispondono alle esigenze del metodo democratico, e quindi sono degni di esser riconosciuti in un ordinamento democratico?" in *Atti dell'Assemblea Costituente*, XLIX (4 marzo 1947), p. 1753. Sul tema, *ex pluribus*, G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, p. 7 ss.; con una prospettiva comparata, in particolare con le esperienze tedesca e spagnola C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Cedam, Padova, 1984; A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, in Studi senesi, 2008, pp. 381-388; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in Rivista AIC, n. 1/2011; P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini*, in AA. VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico: in ricordo di Francesco Galgano*, a cura della Società italiana degli studiosi di diritto civile, ESI, Napoli, 2015, pp. 11 ss.; M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione dell'art.49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos* n. 1/2016, 1 ss.; E. RINALDI, *divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 183; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 9.

⁴⁹³ "A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político." Constituição da República Portuguesa, Art. 51 comma 1.

di tali disposizioni va ricercata nella volontà di tutela dell'unità nazionale⁴⁹⁴ e della laicità dello Stato.

Il quinto comma dell'articolo 51 impone infine che i partiti rispettino i principi di trasparenza, di organizzazione democratica e di partecipazione di tutti i loro membri⁴⁹⁵.

La costituzione portoghese, dunque, contiene un gran numero di indicazioni in merito ai principi generali relativi al sistema dei partiti. Queste vengono implementate e specificate mediante un'apposita legge, oggi Legge organica n. 2 /2003, modificata con la legge organica 2/2008 e con la legge organica 1/2018.

Si tratta di un testo particolareggiato, che inquadra il ruolo dei partiti all'interno dell'ordinamento portoghese e stabilisce in modo chiaro quali siano le loro funzioni, le loro finalità e le loro modalità di organizzazione interna.

La normativa in esame contiene tanto norme di carattere generale, quali quelle relative alle funzioni dei partiti nell'ordinamento (art.1)⁴⁹⁶, ai fini che devono perseguire (art.2)⁴⁹⁷ ed ai principi cardine che devono rispettare (artt. 4-7)⁴⁹⁸, quanto la disciplina di dettaglio sugli organi interni (artt. 24 ss.), le modalità di costituzione (artt. 14 ss.) o di affiliazione (artt. 19 ss.).

La legge sancisce inoltre alcune importanti limitazioni in merito alla loro legittimità, ampliando quelle previste dalla Costituzione. Se in quest'ultima i limiti previsti derivano dalla finalità di tutelare il principio dell'unità nazionale (da qui il divieto di partiti a vocazione regionale⁴⁹⁹), la Legge organica n. 2 /2003 inserisce un ulteriore ambito di tutela:

⁴⁹⁴ Vi è una particolare enfasi, nell'ordinamento portoghese, sul tema dell'unità nazionale. Oltre che dal divieto di formare partiti a carattere regionale (art. 51 comma 4 cost., art. 9 legge sui partiti politici) lo si ricava dalla scelta di un Parlamento monocamerale (art. 147 cost.) e dal principio della rappresentanza nazionale dei parlamentari (art. 152 comma 2 cost., art. 11 legge elettorale). Ciò può essere spiegato come una conseguenza della fase di instabilità dovuta al passaggio ad un sistema democratico dopo decenni di dittatura: in dette condizioni risulta di primaria importanza valorizzare la centralità dell'apparato statale a discapito delle rivendicazioni regionali (si pensi, in tal senso, all'esperienza italiana, nella quale le disposizioni relative al regionalismo contenute in Costituzione sono rimaste inattuato per oltre vent'anni dalla loro entrata in vigore). A livello politico, inoltre, potrebbe aver giocato un ruolo non irrilevante l'esperienza spagnola, in cui le rivendicazioni secessioniste di matrice terroristica erano state particolarmente violente negli anni nella stesura della Costituzione.

⁴⁹⁵ *“Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.”* Constituição da República Portuguesa, Art. 51, 5. Sul tema cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 120.

⁴⁹⁶ *“Os partidos políticos concorrem para a livre formação e o pluralismo de expressão da vontade popular e para a organização do poder político, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política”* Lei Orgânica n. 2/2003, art.1.

⁴⁹⁷ L'analisi del lungo elenco dei fini che i partiti hanno il compito di perseguire nell'ordinamento dà modo di comprendere efficacemente quale fondamentale ruolo venga loro affidato dal costituente portoghese. Per questo motivo si è scelto di riportare integralmente l'articolo 2 della legge organica n.2/2003: *“São fins dos partidos políticos: a) Contribuir para o esclarecimento plural e para o exercício das liberdades e direitos políticos dos cidadãos; b) Estudar e debater os problemas da vida política, económica, social e cultural, a nível nacional e internacional; c) Apresentar programas políticos e preparar programas eleitorais de governo e de administração; d) Apresentar candidaturas para os órgãos electivos de representação democrática; e) Fazer a crítica, designadamente de oposição, à actividade dos órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, das autarquias locais e das organizações internacionais de que Portugal seja parte; f) Participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo nacional, regional ou local; g) Promover a formação e a preparação política de cidadãos para uma participação directa e activa na vida pública democrática; h) Em geral, contribuir para a promoção dos direitos e liberdades fundamentais e o desenvolvimento das instituições democráticas.”*

⁴⁹⁸ Rispettivamente principi di libertà, di democrazia, di trasparenza e di cittadinanza.

⁴⁹⁹ Richiamato all'art. 9 della Legge sui partiti politici.

quello della salvaguardia dell'ordine democratico costituzionale⁵⁰⁰. L'articolo 8 prevede infatti che non possano essere costituiti partiti armati, militarizzati o paramilitari, così come sono vietati partiti razzisti o che incarnano l'ideologia fascista. In tali disposizioni risuona chiaramente l'eco della dittatura di Salazar e della successiva fase, nei primi anni della Repubblica, di interventismo militare nelle questioni politiche e costituzionali⁵⁰¹.

Altro elemento indicativo per comprendere il rilievo che assumono i partiti e il rispetto dei principi stabiliti dalla normativa in esame si ricava dal fatto che la loro registrazione avviene presso la corte costituzionale (a norma dell'art. 14), e che alla domanda di registrazione vadano allegati, tra gli altri elementi, lo statuto e la dichiarazione dei principi e dei programmi politici (art. 15). Vi è quindi un vaglio preliminare della legittimità del partito da parte della corte, che può inoltre essere ripetuto in qualsiasi momento su impulso del pubblico ministero⁵⁰². Viene in tal modo attribuito al giudice costituzionale un potere assai delicato, eppure fondamentale nel porre limiti all'eventualità di derive antidemocratiche delle forze politiche⁵⁰³.

Il punto centrale della normativa in esame, per quanto riguarda il tema della presente ricerca, va ricercato nelle garanzie di trasparenza e di democraticità interna imposte ai partiti.

Infatti, come esposto in precedenza, adottare un'impostazione della forma di governo che vede i partiti come protagonisti, con poteri di indirizzo (politico, o anche giuridico) nei confronti dei parlamentari, comporta l'esigenza fondamentale di garantire che essi si articolino secondo dinamiche democratiche.

La legge organica n.2/2003 specifica le garanzie previste all'art. 51 comma 5 della Costituzione in merito ai principi di trasparenza, di democrazia interna e di partecipazione degli iscritti.

Per quanto riguarda la salvaguardia della democraticità interna l'articolo 5 prevede che i partiti siano governati dai principi di organizzazione e gestione democratica (comma 1) e sancisce la parità dei diritti tra tutti i loro membri (comma 2). Con riferimento alla disciplina dell'organizzazione interna, agli articoli 25 e 26 viene stabilito che tanto i membri dell'assemblea rappresentativa⁵⁰⁴ quanto quelli degli organismi di gestione politica⁵⁰⁵ siano eletti democraticamente. Infine, l'articolo 19 impone il divieto di non

⁵⁰⁰ Così è infatti rubricato l'art. 8: "*Salvaguarda da ordem constitucional democrática*".

⁵⁰¹ Cfr. J. HERMANO SARAIVA, *Storia del Portogallo*, Milano, Mondadori, 2004, pp. 325-329; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 2-12.

⁵⁰² "*Da decisão prevista no número anterior consta a verificação da legalidade por parte do Tribunal Constitucional. A requerimento do Ministério Público, o Tribunal Constitucional pode, a todo o tempo, apreciar e declarar a ilegalidade de qualquer norma dos estatutos dos partidos políticos*" Lei Orgânica n. 2/2003, art.16 commi 2 e 3.

⁵⁰³ Anche in tal caso la soluzione portoghese si è rivelata differente da quella adottata nell'ordinamento italiano. Si veda in tal senso la posizione, minoritaria, di Calamandrei in Assemblea Costituente: "*Quando invece si avesse una sezione della Corte costituzionale per verificare quali sono i partiti che corrispondono, per la loro organizzazione e per i loro metodi, alla definizione data dalla Costituzione, vi sarebbero garanzie molto più sicure per poter impedire ai partiti antidemocratici di risorgere ed ai partiti democratici di non essere soppressi e perseguitati da soprusi ed arbitrî di polizia*", in *Atti dell'Assemblea Costituente, XLIX (4 marzo 1947)*, p. 1753.

⁵⁰⁴ "*A assembleia representativa é integrada por membros democraticamente eleitos pelos filiados*" Lei Orgânica n. 2/2003, art. 25 comma 1. Ai commi successivi vengono stabiliti quali siano i suoi poteri e compiti inderogabili.

⁵⁰⁵ "*O órgão de direcção política é eleito democraticamente, com a participação directa ou indirecta de todos os filiados*", Lei Orgânica n. 2/2003, art. 26 comma 1.

discriminazione, in fase di iscrizione od espulsione dal partito, sulla base di discendenza, sesso, razza, lingua, territorio di origine, religione, istruzione, stato economico o stato sociale⁵⁰⁶.

Il principio di trasparenza nella gestione organizzativa e contabile dei partiti è sancito all'articolo 6, che prevede in primo luogo la pubblicità delle finalità delle forze politiche, così come degli statuti, dei programmi e dell'identità dei titolari di cariche interne. Ogni partito è inoltre tenuto a comunicare dette informazioni alla Corte Costituzionale, ai fini della loro registrazione (art.6 comma 3).

Ai sensi del comma 2, d) del medesimo articolo, inoltre, vanno necessariamente rese pubbliche le attività dei partiti a livello sia nazionale che internazionale.

Infine, sono soggette al regime di pubblicità previsto dall'apposita legge sul finanziamento dei partiti politici sia la provenienza che l'utilizzo dei fondi utilizzati nella gestione ordinaria e durante la campagna elettorale⁵⁰⁷.

L'ordinamento portoghese, in sintesi, sembra prevedere ampie garanzie a tutela del funzionamento democratico e trasparente dei partiti politici, in armonia con quanto imposto dal ruolo rivestito da questi ultimi nel circuito della rappresentanza⁵⁰⁸.

È tuttavia necessaria una precisazione in merito all'effettiva democraticità interna ed al rispetto, in ambito sostanziale, delle garanzie poste dalle fonti costituzionali e legislative.

Va in tal senso considerata la legge elettorale, in particolare nella parte in cui vengono previste liste bloccate, la cui presentazione è riservata ai soli partiti politici, nella figura dei propri organi esecutivi.

Più autori⁵⁰⁹ hanno segnalato come tali disposizioni diano vita ad un impianto normativo che scoraggia il dissenso interno ai partiti, attribuendo anzi un vasto potere ai rispettivi *leader* (o in ogni caso alla corrente maggioritaria): se infatti gli organi di direzione politica hanno la possibilità di decidere quali siano i candidati alle elezioni, la circoscrizione di presentazione ed anche la loro posizione in lista, il dissenso viene fortemente ridimensionato⁵¹⁰. La previsione di una formale democraticità interna si scontra con una mancanza di tutela sostanziale delle minoranze, con particolare riferimento al momento delle elezioni⁵¹¹.

⁵⁰⁶ L'articolo 21 disciplina i limiti al principio della libertà di affiliazione partitica, escludendola o limitandola per particolari categorie di soggetti (è fatto divieto assoluto di adesione per i militari, i membri dei servizi e delle forze di sicurezza in attività, mentre il divieto è limitato alla pubblica attività politica per i magistrati e i diplomatici; infine, non possono ricoprire cariche dirigenziali di gestione politica i direttori generali della pubblica amministrazione, i presidenti degli organi esecutivi degli istituti pubblici ed i membri delle entità amministrative indipendenti).

⁵⁰⁷ Lei n.º 19/2003, de 20 de junho “*Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*”, con numerose modifiche, ultima delle quali con la Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril.

⁵⁰⁸ Sul tema J. J. GOMES CANOTILHO - V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978, p. 682.

⁵⁰⁹ Cfr. M. BRAGA DA CRUZ, *Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária*, *Análise Social*, 100, 1988, pp. 97-125; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., pp. 697 ss.; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit.

⁵¹⁰ Sul tema: M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p. 16; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari* cit., pp. 8 ss.

⁵¹¹ “*MPs feel they have to follow the party line in order to ensure re-election*” C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698.

In tal senso vengono sollevate critiche in riferimento alla mancanza di meccanismi di contatto con la base del partito nella formulazione delle liste, strumento che consentirebbe una maggiore rappresentatività delle minoranze interne ai partiti, oppure la revisione della legge elettorale introducendo meccanismi per esprimere la preferenza per uno o più candidati in lista.

3.4. *I deputati e i gruppi parlamentari nel regolamento dell'Assemblea della Repubblica.*

Un ultimo tema la cui analisi risulta necessaria per comprendere appieno il funzionamento della rappresentanza politica in Portogallo è quello del regolamento dell'Assemblea della Repubblica. La fonte regolamentare, infatti, consente di analizzare come, nell'effettivo svolgimento della funzione legislativa, si articolino i rapporti tra i singoli deputati ed i gruppi parlamentari. La scelta di attribuire ampi poteri e libertà all'uno o all'altro soggetto può determinare la prevalenza istituzionale del deputato, nella libertà del suo mandato, o al contrario del gruppo parlamentare di appartenenza⁵¹².

Anche in questo caso vi è un alto numero di disposizioni costituzionali che danno indicazioni al futuro organismo parlamentare. Per quanto riguarda il ruolo dei partiti nell'interno delle dinamiche istituzionali gli artt. 187,1 e 133, lett. e) prevedono la loro consultazione da parte del Presidente della Repubblica rispettivamente nell'iter di nomina del Primo Ministro e in vista dello scioglimento dell'Assemblea della Repubblica.

Con riferimento alle dinamiche interne al Parlamento, la Costituzione menziona in numerosi articoli i gruppi parlamentari⁵¹³. Le disposizioni più rilevanti sono contenute all'art.180, il quale disciplina al primo comma la loro composizione, ed al secondo i loro poteri⁵¹⁴.

⁵¹² La dottrina italiana si è lungamente interrogata su quale dovesse essere l'incidenza delle direttive del gruppo sull'operato dei parlamentari. Si esprime in tal modo quale sia il rapporto tra gli articoli 1, 49 e 67 della Costituzione: in che modo la libertà del mandato parlamentare si rapporta con il ruolo dei partiti (e quindi dei gruppi parlamentari) e con la sovranità popolare? Sul tema del vi sono vasti contributi dottrinali: Taviani sposa un'interpretazione favorevole ad un ampio grado di controllo del partito sugli eletti. P.E. TAVIANI, *Partiti e democrazia nell'attuale esperienza politica*, in Civitas, Anno XIV, n° 9, Settembre 1963; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 66; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1985, 21 ss.; P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in Aa.Vv., *Studi sulle fonti normative e altri temi di vario diritto pubblico, in onore di V. Crisafulli*, II, Cedam, Padova 1985, 679 ss.; Zanon parla di "mandato imperativo di partito": N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., pp. 89 ss.; D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in AA. VV., *Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, 47 ss.; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, cit., p. 18; G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, cit., 275 ss.; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., pp. 136 ss.; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., spec. p. 4.

⁵¹³ Si ricordino in tal senso: il diritto di iniziativa legislativa e di proporre referendum (art.167,1), la possibilità di richiedere il procedimento legislativo urgente (art. 170,1), la possibilità di inserire argomenti all'ordine del giorno (art. 176), il diritto di presentare mozioni di fiducia o di sfiducia nei confronti del governo (rispettivamente artt. 192,3 e 194,1), l'obbligo in capo al Presidente d'Assemblea di informarli nel momento in cui venga inviato al Presidente della Repubblica un decreto da promulgare come legge organica (art. 278,5)

⁵¹⁴ L'art. 180 comma 2 presenta un lungo elenco di diritti attribuiti ai gruppi parlamentari. Tra questi si segnalano quello all'esercizio dell'iniziativa legislativa (lett. g), quello alla richiesta di costituzione di una commissione d'inchiesta (lett. f), e quello di presentare mozioni di censura al governo (lett. i).

Assume rilievo anche quanto disposto al secondo comma dell'art. 159: vige l'obbligo, per i deputati, di svolgere gli incarichi affidati dal loro gruppo.

Al contempo la Costituzione prevede un ampio elenco di diritti in capo ai singoli deputati, contenuto all'art. 156. Si tratta di una serie di poteri e prerogative tipiche della carica parlamentare, quali il diritto di presentare progetti di legge, mozioni, risoluzioni, proposte di modifica del regolamento, progetti di referendum, la possibilità di sollecitare l'inserimento determinati atti nel calendario, il diritto di partecipare ed intervenire nei dibattiti parlamentari nei termini stabiliti dal regolamento, il diritto di richiedere la costituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta o quello di rivolgere domande al Governo o alla pubblica amministrazione, relative ai rispettivi atti.

Nella carta costituzionale sono inoltre presenti espliciti riferimenti alla tutela delle opposizioni, il cui ruolo viene espressamente riconosciuto all'art. 114 comma 2: “*É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei*”. Il comma successivo garantisce ai partiti rappresentati nell'Assemblea della Repubblica che non fanno parte del Governo il diritto ad una regolare e diretta informazione da parte dell'esecutivo sull'andamento dei principali affari di interesse pubblico. Alle minoranze parlamentari è riconosciuta inoltre la possibilità di concorrere a determinare l'ordine del giorno delle sedute dell'Assemblea, secondo quanto stabilito dal regolamento (art. 176, 3).

Tale sintetica elencazione può dare l'idea di quanto dettagliatamente vengano disciplinati, in Costituzione, i temi dei gruppi parlamentari, delle prerogative dei deputati e del funzionamento dell'Assemblea della Repubblica⁵¹⁵. Una descrizione così capillare della disciplina dei gruppi parlamentari, così come quella dell'impianto elettorale proporzionale e delle indicazioni relative ai partiti politici può essere letta come sintomatica del tentativo di stabilizzare e cristallizzare l'equilibrio istituzionale ritenuto migliore⁵¹⁶, scongiurando derive autoritarie da parte dell'esercito o delle forze politiche⁵¹⁷.

Come si è visto in precedenza, l'impostazione seguita dal costituente portoghese in merito alla declinazione dei rapporti tra gli eletti ed i partiti vede la netta prevalenza di questi ultimi; tale impianto ideologico viene coerentemente perseguito anche nell'ambito dei rapporti tra gruppi parlamentari e singoli deputati⁵¹⁸.

Il regolamento dell'Assemblea della Repubblica, infatti, tende ad attribuire loro, in molti ambiti, poteri analoghi. A titolo esemplificativo, competono ad entrambi i soggetti il potere di iniziativa legislativa, quello di proporre referendum, la richiesta di procedimento d'urgenza, la proposta di costituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta⁵¹⁹.

⁵¹⁵ Cfr. C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698.

⁵¹⁶ Si ricordi inoltre come il pluralismo parlamentare sia elevato al rango di valore costituzionale inenunciabile ex art. 288, lett. i).

⁵¹⁷ Sul tema cfr. *supra*, in questo Capitolo, i contributi di L. MARILOTTI e G. PROFETA.

⁵¹⁸ “*On top of this constitutional framework, the parliament's own rules reinforce the role of the parties as the key unit of organisation for all matters, from budget and resources to time allocated in the plenary or number of opposition rights*”. C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., p. 387; M. RAMIREZ, *Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 11, 1979, pp. 5-36

⁵¹⁹ Si possono trovare riferimenti al tema in esame tanto in Costituzione (artt. 156, 167, 170, 180), quanto all'interno del regolamento parlamentare (principalmente artt. 4, 6, 8, 9).

Concedere ai gruppi gli stessi poteri dei deputati, in particolare in merito all'iniziativa legislativa, determina in ambito sostanziale una tendenziale superiorità del gruppo sul singolo, in quanto il deputato sarà portato a presentare un disegno di legge a nome del gruppo, invece che a nome proprio, in modo da poterlo rendere politicamente più rilevante. La presentazione a nome proprio, al contrario, viene vista come un'espressione di dissenso dalla linea politica di riferimento⁵²⁰.

Vi sono, inoltre, alcune attribuzioni riservate in via esclusiva ai gruppi parlamentari⁵²¹. La richiesta di inserire all'ordine del giorno questioni di interesse nazionale di urgente risoluzione può essere presentata solo dal Governo o da un gruppo parlamentare. Analogamente, spetta solo ai gruppi il potere di presentare mozioni di rigetto del programma del Governo o mozioni di censura al Governo, così come la presentazione di dichiarazioni di voto scritte e orali nell'ambito della votazione finale⁵²².

Ad essi è anche riservato il potere di assegnare i deputati alle varie commissioni, di rimuoverli dalle stesse o di riassegnarli ad altre, così come di revoca e sostituzione degli stessi⁵²³.

Un'ulteriore differenza di trattamento tra gruppi e deputati si evince dalla differente disciplina dell'informazione da parte dell'esecutivo, prevista già in Costituzione. Se infatti l'art. 156, lett. e, attribuisce a ciascun deputato il diritto di richiedere ed ottenere dal Governo o dagli organi di qualunque organismo pubblico elementi, informazioni o pubblicazioni ufficiali che considerino utili per l'esercizio del loro mandato, l'art. 180 comma 2, lett. j, dispone l'obbligo in capo al governo di informare i gruppi, regolarmente e direttamente, sull'andamento delle principali questioni di interesse pubblico. La differenza riguarda quindi tanto l'ambito dell'informazione (un particolare atto o informazione da una parte, indicazioni generali sugli ambiti più sensibili nella politica dell'esecutivo dall'altra), quanto il soggetto cui spetta iniziare il procedimento (da una parte il deputato che volesse informazioni sull'operato del governo ha l'onere di attivare la procedura, mentre per i gruppi è il governo a dover periodicamente rendere conto del proprio operato).

Per inquadrare compiutamente il rapporto intercorrente tra i deputati ed i gruppi parlamentari è necessario considerare quali poteri siano attribuiti in via esclusiva ai primi, ed in particolare quali strumenti siano loro garantiti per l'espressione del dissenso.

Va preliminarmente sottolineato come il sistema parlamentare portoghese, in linea con la centralità conferita ai partiti nell'ordinamento, riconosca una sfera di garanzie assai risicata ai deputati che non risultano iscritti ad alcun gruppo, in quanto non inseriti nel meccanismo della rappresentanza mediata dai partiti attraverso i gruppi. L'ultimo comma dell'art. 180

⁵²⁰ Va evidenziato come, solo con la riforma del 2007 del regolamento parlamentare ai deputati è stato concesso di presentare progetti di legge a nome proprio: *"in 2007 deputies were given the possibility to head the bills they proposed themselves rather than through their parliamentary group leader, as used to happen"* C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., pp. 384-402.

⁵²¹ Cfr. C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., pp. 698 ss.; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., pp. 17 ss.

⁵²² Art. 180, 2 lett.h) della Costituzione; artt. 8 lett. g), 8 lett. J, 155, 3 e 217,1 Regolamento dell'Assemblea della Repubblica.

⁵²³ Art. 180, 2 lett. a) della Costituzione; artt. 8 lett. a), 30, 1 e 31, 2 lett. c) Regolamento dell'Assemblea della Repubblica.

della Costituzione prevede che siano assicurati “diritti e garanzie minimi”⁵²⁴ ai parlamentari non iscritti ad alcun gruppo parlamentare, nei termini del regolamento. Ciò comporta, ad esempio, il diritto alla presentazione di disegni di legge e di emendamenti (art.5 del regolamento dell’Assemblea della Repubblica), così come la possibilità di intervenire nella discussione generale nel procedimento legislativo (art. 82). Si tratta, in definitiva, del nucleo essenziale delle potestà parlamentari⁵²⁵.

I poteri di ciascun parlamentare previsti dal regolamento sono in buona misura quelli previsti dall’art. 156 della Cost., che vengono ripresi ed ampliati in primis dall’art. 4 con una lunga elencazione⁵²⁶. Si tratta, nel complesso, di un insieme di prerogative piuttosto scarso, se confrontato con il potere dei gruppi parlamentari. Sul tema Leston Bandeira afferma: “*Individually, MPs have very little power to intervene in parliamentary work. It is up to the PGs to nominate members to the committees, to set the parliamentary agenda through the conference of representatives and to manage parliamentary resources*”⁵²⁷.

Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, si è cercato di estendere il ruolo dei deputati, affidando loro maggiori poteri, in modo da renderli più visibili agli occhi dell’elettorato e rafforzare in qualche modo il rapporto tra essi ed il corpo elettorale⁵²⁸, da sempre sminuito nell’ordinamento portoghese. Al contempo si sono ampliate le garanzie trasparenza e pubblicità sui lavori parlamentari e sull’attività di ogni singolo deputato, principalmente attraverso la pubblicazione sul portale online dell’Assemblea della Repubblica⁵²⁹. Tra le

⁵²⁴ “*Aos Deputados não integrados em grupos parlamentares são assegurados direitos e garantias mínimos, nos termos do Regimento*” Constituição da República Portuguesa, art. 180 comma 4. Sul tema Miranda sottolinea la necessità di riconoscere l’esistenza e l’importanza dei deputati indipendenti: “*a eleição é, por definição, eleição de pessoas e que, além disso, a Constituição salvaguarda a existência de deputados independentes e não inseridos em grupos parlamentares*” J. MIRANDA, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, cit., p. 7.

⁵²⁵ Sul tema C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., pp. 695-713, il quale sottolinea come il catalogo dei diritti e dei poteri dei deputati non iscritti ad alcun gruppo -pur rimanendo esiguo- sia aumentato grazie alle più recenti riforme regolamentari.

⁵²⁶ “*Constituem poderes dos Deputados, a exercer singular ou conjuntamente, nos termos do Regimento, designadamente os seguintes: a) Apresentar projetos de revisão constitucional; b) Apresentar projetos de lei, de regimento ou de resolução, designadamente de referendo, e propostas de deliberação, e requerer o respetivo agendamento; c) Participar e intervir nos debates parlamentares, nos termos do Regimento; d) Fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer atos deste ou da Administração Pública, salvo o disposto na lei em matéria de segredo de Estado; e) Requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato; f) Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito; g) Apresentar propostas de alteração; h) Requerer a apreciação de decretos-leis para efeitos de cessação de vigência ou de alteração; i) Requerer a urgência do processamento de qualquer projeto ou proposta de lei ou de resolução ou de projeto de deliberação, bem como da apreciação de qualquer decreto-lei para efeitos de cessação de vigência ou de alteração; j) Apresentar moções de censura ao Governo; l) Participar nas discussões e votações; m) Propor a constituição de comissões parlamentares eventuais; n) Propor a realização de audições parlamentares; o) Requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade de normas nos termos dos artigos 278.º e 281.º da Constituição; p) Interpor recurso para o Tribunal Constitucional da deliberação do Plenário da Assembleia que confirma a declaração de perda de mandato, ou a declara, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 223.º da Constituição e da lei.*” Regimento da Assembleia da República n.º1/2007, art. 4.

⁵²⁷ C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 699.

⁵²⁸ Ciò è avvenuto anche attraverso strumento del tutto estranei a quelli del regolamento parlamentare, quali la diffusione dei social network, che ha concesso a ciascun esponente politico di esprimersi e farsi conoscere in prima persona.

⁵²⁹ La dottrina portoghese sottolinea come tali interventi normativi, per quanto opportuni, non abbiano apportato modifiche sostanziali nei rapporti tra deputati e gruppi parlamentari. “*Since the mid-1990s provision has been developed to provide some rights that are individual to deputies (such as time to speak on specific issues), but*

novità più rilevanti si segnala quella, introdotta nel 2007, secondo la quale ciascun parlamentare dovesse avere diritto ad un proprio ufficio e a propri assistenti, senza dover fare necessario affidamento sul personale assegnato al gruppo parlamentare⁵³⁰. Risulta immediatamente comprensibile come la disposizione previgente non concedesse alcuna possibilità concreta per il deputato di esprimere compiutamente il proprio dissenso, mancando di adeguati collaboratori personali.

Tra i poteri attribuiti ai deputati quelli più rilevanti per l'analisi dei rapporti con il gruppo di appartenenza sono quelli inerenti all'espressione del dissenso. È quindi necessario indagare, all'interno del sistema parlamentare portoghese, in che modo e con quali basi ogni deputato abbia modo di esprimere idee contrarie a quelle del gruppo (e quindi del partito) di appartenenza.

Con riferimento a questo tema si segnala come la dottrina maggioritaria ritenga che il regolamento conceda spazi assai limitati per il dissenso infragruppo⁵³¹, salvo alcune voci in parziale disaccordo⁵³². Ad esempio, le stesse modalità di esercizio del voto tendono a scoraggiare quello contrario alla linea del gruppo: è infatti limitato il ricorso al voto segreto, mentre sono incentivate le modalità di voto elettronico, quello per appello nominale e quello per alzata e seduta (quest'ultimo in maniera particolarmente intensa, essendo immediatamente evidente la decisione in relazione ai deputati seduti attorno a quello dissenziente)⁵³³.

La dottrina portoghese individua svariate modalità per l'espressione del dissenso⁵³⁴, oltre a quello della mera discussione interna al gruppo parlamentare. Tra di esse vi è, chiaramente, una gradazione della gravità del dissenso, così come degli effetti che ne derivano.

Ad esempio, la decisione di non prendere parte alla votazione disertando la seduta non assume proporzioni di eccessiva gravità, a meno che l'oggetto del voto non sia particolarmente importante o la maggioranza particolarmente risicata. Lo stesso può dirsi per la sostituzione temporanea: il deputato ha la possibilità di dichiarare la propria impossibilità a prendere parte ai lavori parlamentari, venendo temporaneamente sospeso, e

essentially the Portuguese mandate is near to a pure application of the responsible-party model of representation" C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., p. 387; sul tema anche C. PEQUITO TEIXEIRA, *O Povo Semi-Soberano – partidos políticos e recrutamento parlamentar em Portugal*, Coimbra ed., Almedina, 2009;

⁵³⁰ Sul tema C. LESTON-BANDEIRA, *Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 13, vol. 3, 2007, pp. 403–421; C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., p. 389.

⁵³¹ M. COSTA-LOBO, *A Elite Partidaria em Portugal, 1976–2002*, in A. COSTA-PINTO - A. FREIRE (a cura di), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, 2003, pp.249–75; I. VAN BIEZEN, *On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies*, in *Party Politics* 6, pp. 395–417.

⁵³² Leston Bandeira sostiene vi siano limitati, ma in definitiva sufficienti margini di discussione interni a ciascun gruppo per esprimere opinioni contrarie a quelle del partito di riferimento. C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation – The Role of the Portuguese Parliament*, cit., pp. 125-126; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., spec. p. 709-710.

⁵³³ Art. 94.1 del Regolamento. Sul tema cfr. R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 18

⁵³⁴ C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 701 ss.

facendo subentrare il primo dei non eletti in lista. Tale strumento è stato in passato⁵³⁵ utilizzato dai deputati dissenzienti con la linea di partito per evitare di dover dare un voto contrario su questioni etiche o di consenso trasversale (ad esempio con la legge sull'aborto)⁵³⁶.

Sono considerati più rilevanti, dal punto di vista dell'espressione di un contrasto con il gruppo di appartenenza, interventi critici verso le posizioni di quest'ultimo nel corso del dibattito in Aula⁵³⁷ o la presentazione di progetti di legge dal contenuto difforme dalla linea politica di partito su un determinato argomento⁵³⁸. Nel primo caso, può accadere che alla dichiarazione del dissenso si accompagni un voto comunque favorevole al provvedimento in esame. È il fenomeno della cd. spiegazione del voto: il deputato può esprimere le perplessità relative all'oggetto della votazione, evitando tuttavia di votare in contrasto con il gruppo. Con questo sistema il singolo deputato dà modo all'opinione pubblica -e non solo al partito- di essere informata della sua opinione contraria a quella del gruppo.

Le tre modalità più estreme di espressione del dissenso sono la predisposizione di una conferenza stampa appositamente convocata per dichiarare il proprio disaccordo con la linea politica del partito⁵³⁹, il voto contrario all'indicazione del partito⁵⁴⁰ e l'abbandono del gruppo di appartenenza.

L'eventualità che si arrivi all'abbandono o all'espulsione dal gruppo è assai rara⁵⁴¹; ciò è dovuto tanto a fattori politici (un sistema dei partiti assai stabile e strutturato) quanto a fattori normativi (legislazione elettorale, disposizioni dei regolamenti parlamentari, regolamenti dei gruppi⁵⁴²).

Tra i rari casi in cui ciò è avvenuto si segnalano quelli dei deputati del partito comunista (PCP) José Magalhães e Zita Seabra, che hanno abbandonato il gruppo, in polemica con la linea ufficiale del partito, negli anni della caduta dell'URSS. Nel 2007 è stata espulsa, per

⁵³⁵ Negli ultimi anni l'utilizzo della sospensione strumentale ad evitare un voto in dissenso è andato via via scemando. Cfr. C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation – The Role of the Portuguese Parliament*, cit., p. 93.

⁵³⁶ C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 702.

⁵³⁷ In un Sistema come quello portoghese, con una così spiccata forza dei partiti ed una legislazione elettorale che pone in primo piano l'affiliazione politica, sminuendo il legame tra elettori e singolo deputato, fare dichiarazioni ufficiali in contrasto con il gruppo parlamentare ha effetti ben più rilevanti di quanto non accada in un sistema come quello italiano, estremamente frammentato politicamente e pervaso da correnti interne a ciascuna forza politica.

⁵³⁸ C. LESTON-BANDEIRA, *Voting Dissent in the Portuguese Parliament: Elusive Needles in a Haystack*, in *Seventh Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, Wroxtton, 2006.

⁵³⁹ Scarsamente utilizzato, sia perché considerato un gesto particolarmente grave, sia perché con l'avvento dell'era digitale a ciascun deputato è consentito esprimere pubblicamente il proprio dissenso attraverso canali ben più agevoli e dotati di uguale portata mediatica.

⁵⁴⁰ "Dissent in a vote is the ultimate expression of disagreement" C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 704. Alle pagine seguenti vengono analizzati i dati relative al numero di voti in dissenso e delle dichiarazioni in tal senso nel corso delle prime 7 legislature, divise anche per partito. Emerge che la maggioranza di questi siano relativi a temi trasversali, quali diritti e libertà. L'autore precisa, in ogni caso, come scarsità di norme che assicurino la trasparenza del voto e la sua pubblicità rende molto complessa la raccolta di dati precisi ed attendibili. Il tutto senza considerare i casi in cui il dissenso non emerge in sede assembleare o comunque non supera le discussioni interne ai gruppi parlamentari.

⁵⁴¹ G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 7.

⁵⁴² Sui regolamenti dei gruppi e gli statuti dei partiti cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 6; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a Party Based Parliament: the Portuguese Case*, cit., p. 699.

provvedimento disciplinare, deputata Luísa Mesquita, sempre del partito comunista. L'ultimo caso in ordine cronologico è avvenuto durante la XIII legislatura, tutt'ora in corso, in cui il deputato Domingos Pereira ha abbandonato il gruppo del partito socialista. Si tratta quindi di un fenomeno di estrema rarità. Si sottolinea come, in tutti i casi evidenziati, non si è giunti all'applicazione della norma costituzionale sulla decadenza dal mandato, in quanto i deputati citati hanno tutti conservato il proprio seggio nell'Assemblea della Repubblica in qualità di indipendenti.

È proprio in quest'ultima eventualità che si inserisce la norma prevista all'art. 160 della Costituzione⁵⁴³. Come menzionato in precedenza, il vero scopo della disciplina in parola consiste nell'evitare che i deputati eletti nelle fila di un partito lo abbandonino per entrare a far parte di un altro gruppo parlamentare, andando così a minare la composizione parlamentare rappresentativa del risultato elettorale⁵⁴⁴. Si tratta, in definitiva, di una norma anti-trasformismo⁵⁴⁵.

Il fatto che per attivare la sanzione della decadenza non basti il provvedimento di espulsione, ma sia necessaria una ulteriore condotta attiva del deputato, ossia l'iscrizione ad un altro gruppo, da un lato salvaguarda il principio del libero mandato parlamentare⁵⁴⁶, e dall'altro rende estremamente difficile che si arrivi alla sua effettiva applicazione⁵⁴⁷.

*“In definitiva, individuando la causa di decadenza nella decisione non di lasciare il partito ma d'iscriversi ad un altro, tale soluzione spostata, per così dire, in avanti il ‘tradimento’ della volontà elettorale, nonostante questo sia già avvenuto. Pertanto, in caso di contrasto con il partito, è sempre e comunque l'eletto a decidere in modo insindacabile se rimettere o no il proprio mandato.”*⁵⁴⁸

⁵⁴³ Per una panoramica dell'inserimento di disposizioni analoghe a quella in esame all'interno delle realtà locali e nelle Costituzioni delle ex colonie portoghesi in particolare si vedano gli articoli 130, 1 lett. d) della Costituzione di Capo Verde del 1980, 178, 2 lett. b) della Costituzione del Mozambico del 2004 e 152, 2 lett. c) della Costituzione dell'Angola del 2010): S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 149. Con riferimento alle soluzioni adottate dalla Costituzione brasiliana con riferimento alla “*fidelidade partidária*”: R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1113.

⁵⁴⁴ Evidenzia correttamente DAMELE che in effetti l'art. 160 “*non va nella direzione di un maggior controllo dei rappresentanti sui rappresentanti, ma, al contrario, in quella opposta di un controllo dei partiti (e delle loro strutture gerarchiche) sugli eletti*”, G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p.1.

⁵⁴⁵ G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 4; Sul tema anche R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1101.

⁵⁴⁶ J. J. GOMES CONTILHO - V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II ed., II, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, pp. 176 ss.; M. REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos na Constituição*, in J. MIRANDA (a cura di), *Estudios sobre a Constituição*, vol. II, Lisboa, 1978, pp. 57-71; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 150; J. MIRANDA, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, cit.

⁵⁴⁷ Cfr. J. J. GOMES CONTILHO - V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit.; J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi editorial, 1999, p. 82; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., pp. 149-152; Orrù parla di “*largo svuotamento sostanziale*” dell'efficacia della norma: R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1104

⁵⁴⁸ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 153.

È dunque possibile concludere che il parlamento portoghese si caratterizza per la centralità dei gruppi parlamentari, manifestazione *intra moenia* dei partiti politici⁵⁴⁹.

Si tratta di un attributo che ha contraddistinto anche l'ordinamento italiano⁵⁵⁰: almeno fino ai primi anni '90, infatti, i gruppi parlamentari hanno ricoperto un ruolo estremamente preminente nel funzionamento delle camere, quale conseguenza del marcato rilievo istituzionale dei partiti⁵⁵¹.

Va evidenziata in questo senso una importante differenza metodologica: mentre in Portogallo la centralità dei partiti ed il rilievo dei gruppi parlamentari sono esplicitate in maniera assai chiara e dettagliata all'interno della Costituzione e dei regolamenti parlamentari, in Italia lo stesso effetto è stato raggiunto *in primis* mediante la forza politica assunta dai partiti e attraverso la prassi parlamentare. Solo con l'ampia revisione dei regolamenti delle due camere, nel 1971, il ruolo centrale dei gruppi (e l'impostazione cd. consociativa) è stato formalmente riconosciuto. La differenza fondamentale risiede nel fatto che tale intervento ha certificato il ruolo cardine dei partiti politici⁵⁵², che essi già ricoprivano, non è stato lo strumento per concretizzarlo⁵⁵³. L'evoluzione della forma di governo sostanziale italiana ha portato a soluzioni parzialmente differenti, che tendono alla limitazione delle prerogative parlamentari, in favore della disciplina dei gruppi⁵⁵⁴, non in

⁵⁴⁹ "PGs are parliament's main unit of organization" C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 700; "Si può perciò definire il parlamento monocamerale portoghese come un parlamento 'a base partitica'" G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 5; giunge alle stesse conclusioni R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., pp. 6-7;

⁵⁵⁰ Damele sottolinea il parallelismo tra la disciplina portoghese e quella italiana della cd. 'prima repubblica' G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 8.

⁵⁵¹ Sul ruolo sociale, politico ed istituzionale svolto dai partiti politici in Italia cfr. C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano (1945)*, ora in Id., *Raccolta di scritti, I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, p. 207 ss.; più recentemente, sottolineando come siano cambiati tutti e tre i soggetti analizzati: G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di) *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, vol. V., sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Napoli, Jovene, 2009, p. 1777 ss. Parte della dottrina parla addirittura di "governo dei partiti" S. MERLINI - G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed. Giappichelli, Torino, 2017, p. 108 ss.; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il mulino - ricerca, Bologna, 1997., p. 81 ss.; G. PASQUINO, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2007, n.1, p. 9 ss.; D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, cit., p. 179 ss.; con particolare riferimento all'assunzione, da parte dei partiti, di un ruolo ulteriore a quello strettamente politico, arrivando a costituire centri di aggregazione sociale. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 12, p. 29 ss.

⁵⁵² Cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Il Parlamento, Annali*, 17, Torino, p. 592 ss.; V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 111 ss.; F. BIONDI - S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, 1, p. 5 ss.; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V edizione, Giuffrè, Milano, 2013, p. 44.

⁵⁵³ Sul fatto che l'impianto costituzionale e parlamentare abbia creato il peculiare rapporto tra eletti, elettori e partiti nel sistema portoghese, fondando la centralità di questi ultimi; C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties - Parliament and Citizens in Portugal*, cit., p. 384 ss.

⁵⁵⁴ "La valorizzazione del ruolo dei gruppi parlamentari e la limitazione progressiva dei poteri del singolo parlamentare sono ritenuti coerenti con tali obiettivi e si traducono in proposte di riforma tese ad assegnare ai primi (e ai Presidenti di gruppo) una posizione di preminenza nel processo politico parlamentare, limitando i secondi attraverso la riduzione dei tempi della discussione e del potere di presentare emendamenti" E. RINALDI, *divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 164.

virtù della forza dei partiti, ma anzi in risposta ad una sempre minore coesione tra partiti ed all'interno degli stessi⁵⁵⁵.

3.5. *Un ordinamento coerente.*

Lo studio del recepimento delle norme costituzionali nel sistema elettorale, nella legge sui partiti e nel regolamento parlamentare consente di poter affermare che l'ordinamento portoghese pone i partiti politici al centro del sistema della rappresentanza⁵⁵⁶. Le disposizioni costituzionali sono chiare nell'orientare in tal senso le dinamiche politiche e parlamentari, e tale impostazione viene coerentemente seguita anche dalle norme legislative di rango primario e dal regolamento dell'Assemblea della Repubblica⁵⁵⁷.

In un sistema così orientato si inserisce senza attriti la disposizione dell'art. 160 della Costituzione, che valorizza il rapporto tra partiti e deputati, essendo i primi i soggetti effettivi della decisione di voto in sede elettorale. Si tratta, dunque, di un compromesso tra il principio della libertà di mandato e lo "stato dei partiti" che caratterizza l'ordinamento⁵⁵⁸.

Sulle riforme dei regolamenti a partire dalla seconda metà degli anni '80, informate al rafforzamento dei gruppi a discapito dei singoli parlamentari per perseguire la governabilità cfr. G. AMATO, *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980, S. TRAVERSA, *La questione del voto segreto*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, pp. 473 ss.; B. PEZZINI, *La questione del voto segreto*, in *Diritto e società*, 1985, 159 ss.; S. TOSI - A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 164, spec. nota 11; V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo, un decennio di riforme dei regolamenti delle camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Jovene, Napoli, p. 25 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 741 ss.; F. BIONDI - S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., p. 1 ss.; E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I, spec. pp. 53-57; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.1/2018, 5 gennaio 2018.

⁵⁵⁵ Per Rinaldi la "coesione effettiva dei gruppi parlamentari che, a dispetto dei motivi ispiratori della riforma, è risultata spesso carente, sia tra i gruppi politicamente omogenei al Governo che tra i gruppi parlamentari di minoranza" E. RINALDI, *Il divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 172. Sugli effetti della mancanza di coesione infragruppo sul comportamento del Governo, spesso costretto a mettere la fiducia e proporre maxiemendamenti N. LUPO, *Il procedimento in assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Parlamento e bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Quaderno de Il Filangieri (2007), Jovene, Napoli, 2008, p. 125 ss., 136.

⁵⁵⁶ "Nel panorama delle Costituzioni europee come quella che maggiormente ha sviluppato i principi della democrazia rappresentativa fondata sul ruolo dei partiti politici." S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 150.

⁵⁵⁷ "È in ogni caso indubitabile che il contesto storico-costituzionale, le stesse norme costituzionali e regolamentari, cospirino a favore di una supremazia, per lo meno procedimentale, dei gruppi parlamentari sui deputati e, tendenzialmente, dei partiti sui gruppi parlamentari." G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p.8. Sul tema, con riferimento anche alle discussioni dottrinali interne all'ordinamento portoghese sull'opportunità di un sistema di questo genere cfr. M. B. URBANO, *Representação Política e Parlamento*, Almedina, Coimbra, 2009; L. F. COLAÇO ANTUNES, *Os custos democráticos do mandato imperativo de partido*, in *Vértice*, 7 Ottobre 1988, pp. 37-41.

⁵⁵⁸ Sul rapporto tra mandato nazionale ed indicazioni del gruppo parlamentare E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 148; H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die Politische Parteien* (1928), di recente tradotto in lingua italiana, in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO - G. GRASSO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 3-19, specie 10.

È una “*naturale e logica conseguenza di una democrazia rappresentativa basata sui partiti politici*”⁵⁵⁹.

Al tempo stesso va sottolineato come tale disposizione non rivesta il ruolo di vincolo di mandato che talvolta le viene attribuito, in quanto la sua formulazione impedisce che la decadenza del deputato sia dovuta a fattori estranei alla scelta del deputato stesso. Analogamente, non sarebbe corretto affermare che essa rappresenti un effettivo argine alla possibilità di mobilità parlamentare nell’ordinamento portoghese. Nonostante questa sia la funzione perseguita, essa viene svolta in maniera preventiva e più penetrante dalle disposizioni di rango primario, ed in particolare quelle della legge elettorale.

In altre parole, gli strumenti ‘ordinari’, utilizzabili anche in altri ordinamenti per sfavorire la mobilità parlamentare, sembrano essere sufficienti, nel caso del Portogallo, a limitarla fino quasi ad escluderla, senza nemmeno arrivare al punto di dover ricorrere allo strumento costituzionale della decadenza dal mandato.

⁵⁵⁹ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 140; sposano questa interpretazione J. MIRANDA - R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., p. 489; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in cit., pp. 1097 ss., spec. p. 1104; con riferimento a possibili introduzioni di un principio analogo anche in altri ordinamenti E. LOPANE, *Il mandato parlamentare e i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 1964, pp. 144-147; A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 61-80, spec. p. 67.

4. MANDATO PARLAMENTARE E PARTITI POLITICI NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE PORTOGHESE

di *Alberto Di Chiara*

SOMMARIO:

4. Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese. - 4.1. I partiti politici nel sistema istituzionale portoghese. - 4.2. L'incerta qualificazione del mandato parlamentare tra partito politico e libertà dell'eletto. - 4.3. La democrazia interna ai partiti nell'esperienza costituzionale portoghese. - 4.4. La natura partitica del mandato parlamentare portoghese. Brevi riflessioni sulla sua (im)possibile introduzione nell'ordinamento italiano.

4.1. I partiti politici nel sistema istituzionale portoghese.

Nello studio del divieto di mandato imperativo nella Costituzione portoghese, è apparso da subito evidente come il tema non potesse essere affrontato compiutamente prescindendo da un'analisi del ruolo dei partiti nel sistema istituzionale, i quali, come si avrà modo di approfondire, assumono un ruolo centrale a livello costituzionale ed influenzano in modo determinante lo svolgimento del mandato parlamentare: non casualmente l'art. 160, lett. c), della Costituzione portoghese del 1976 prevede la decadenza per quei deputati che «[s]i iscrivano a un *partido* diverso da quello per il quale si sono presentati alle elezioni»⁵⁶⁰. Questo contributo si pone l'obiettivo di esaminare il legame intercorrente tra partiti politici, gruppi parlamentari ed eletti, soffermandosi sulla democrazia interna ai partiti e sulla selezione delle candidature, in una prospettiva comparatistica con l'esperienza italiana.

Accanto - e forse prima - del dato costituzionale, vi sono altre ragioni che spiegano il ruolo fondamentale dei partiti politici nel caso portoghese. Il contesto storico ha indubbiamente influenzato le scelte dell'Assemblea costituente eletta nel 1975: all'indomani della caduta del regime salazariano, avvenuta nel 1974 per mano di un golpe militare, da un lato i partiti aspiravano a ritornare protagonisti della vita politica dopo quasi cinquant'anni di clandestinità, ponendosi come attori principali nel processo di modellamento della Repubblica e, dall'altro, vi era la necessità di contrapporre un soggetto forte - individuato nei partiti - al Movimento delle Forze Armate, in grado di assicurare stabilità alla nuova Repubblica⁵⁶¹.

⁵⁶⁰ Artigo 160.º (Perda e renúncia do mandato): 1. Perdem o mandato os Deputados que: a) Venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei; b) Não tomem assento na Assembleia ou excedam o número de faltas estabelecido no Regimento; c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio; d) Sejam judicialmente condenados por crime de responsabilidade no exercício da sua função em tal pena ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista. 2. Os Deputados podem renunciar ao mandato, mediante declaração escrita.

⁵⁶¹ Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 5/2017, p. 5; C. LESTON-BANDEIRA, *Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 65, 2012, p. 430 ss.; C. LESTON-BANDEIRA, T. TIBURCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, 18:3-4, p. 4 ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party based system*, in *Party politics*, ottobre 2009, p. 4 ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *From legislation to legitimation. The role of the Portuguese parliament*, Routledge, 2002, p. 53 ss., R. TERREO,

La Costituzione portoghese, sin dai Principi fondamentali, dedica ampio spazio ai partiti politici. L'art. 2 garantisce il carattere di Stato di diritto democratico della Repubblica, fondato sulla sovranità popolare, e tutela il «pluralismo di espressione e di organizzazione politica democratica». L'art. 10, dopo aver enucleato i caratteri del suffragio, al comma 2 stabilisce che «[i] partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e di democrazia politica». Nella Parte I, l'art. 46 garantisce il diritto di associazione in generale, poi specificato all'art. 51, dedicato ai partiti politici. Più dettagliatamente, il comma 1 stabilisce che «[la] libertà di associazione comprende il diritto di costituire o partecipare ad associazioni e partiti politici e, attraverso questi, di concorrere democraticamente alla formazione della volontà popolare e all'organizzazione del potere politico». I commi 2, 3 e 4 tracciano limiti precisi sull'iscrizione, la denominazione e le ideologie perseguibili dal partito, vietando di introdurre nomi o simboli di carattere religioso o nazionale o, ancora, di costituire partiti di indole o carattere esclusivamente regionale: quest'ultima previsione risulta di particolare interesse per il presente lavoro perché, come si vedrà, accentra il potere politico nei partiti nazionali. Il comma 5, poi, enuncia il principio di organizzazione democratica dei partiti politici, stabilendo che essi «devono strutturarsi in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratiche e di partecipazione di tutti i loro membri». L'ultimo comma, infine, introduce il principio del finanziamento pubblico, affermando che «[l]a legge stabilisce le regole di finanziamento dei partiti politici, segnatamente per ciò che attiene ai requisiti e ai limiti del finanziamento pubblico, così come alle esigenze di pubblicità dei loro patrimoni e dei loro bilanci». Di particolare interesse appare poi l'art. 114 che, al comma 3, riconosce ai partiti politici rappresentati nell'Assemblea della Repubblica e che non fanno parte del Governo il diritto di essere informati sull'andamento delle questioni di interesse pubblico. Per il momento, sia sufficiente notare come gli unici soggetti, individuati in Assemblea della Repubblica, che godono della qualità di interlocutori del Governo sono i *partiti*, e non i gruppi parlamentari, come ci si potrebbe aspettare nel caso italiano. Lo stesso fenomeno si osserva anche all'art. 133, che fonda il potere di scioglimento anticipato dell'Assemblea da parte del Presidente della Repubblica, «sentiti i partiti in essa rappresentati» e, parallelamente, all'art. 187, comma 1, in forza del quale «[i]l Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, sentiti i partiti rappresentati nell'Assemblea della Repubblica e tenendo in considerazione i risultati elettorali». Pur disciplinando attentamente anche la figura dei gruppi parlamentari, in alcuni casi il testo costituzionale usa i due termini in modo interscambiabile, come dimostra l'art. 176, comma 3, in materia di disciplina degli ordini del giorno dell'Assemblea: «[t]utti i *gruppi parlamentari* hanno diritto alla determinazione dell'ordine del giorno di un certo numero di riunioni, secondo il criterio da stabilirsi nel Regolamento, dovendo essere sempre salvaguardata la posizione dei *partiti* minoritari o non rappresentati nel Governo». Infine, l'art. 288, tra i limiti alla revisione costituzionale, alla lett. i) include esplicitamente «[i]l pluralismo di espressione e organizzazione politica, inclusi i partiti politici, e il diritto di opposizione democratica».

Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 3/2018, 5 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004, p. 150 ss.

Dopo aver delineato, sia pure molto sinteticamente, lo statuto minimo delle garanzie costituzionali sui partiti, è necessario soffermarsi sul rapporto che intercorre tra questi ed il sistema istituzionale nel suo complesso. Come si è detto, il ruolo egemonico dei partiti e, in particolare, nell'Assemblea della Repubblica, si spiega, tra le varie ragioni, alla luce dell'art. 151, comma 1, il quale fonda il monopolio dei partiti nella presentazione delle liste elettorali, stabilendo che «[l]e candidature sono presentate, nei termini stabiliti dalla legge, dai partiti politici, separatamente o in collegamento; le liste possono essere integrate da cittadini non iscritti nei relativi partiti».

Un altro fattore che ha indubbiamente contribuito ad assegnare ai partiti politici un ruolo centrale nel contesto istituzionale è il sistema elettorale proporzionale, costituzionalizzato all'art. 149, cui si aggiungono le liste bloccate e il riparto dei seggi secondo il metodo d'Hondt: queste caratteristiche combinate tra loro rafforzano il ruolo dei partiti nei confronti degli eletti, in quanto l'elezione dei candidati dipende dalla posizione in cui sono stati inseriti nelle liste, la cui presentazione spetta esclusivamente ai partiti. Come si avrà modo di esaminare, ciò produce conseguenze rilevanti sullo svolgimento del mandato parlamentare⁵⁶².

Altro elemento che merita attenta considerazione è il divieto, sancito a livello costituzionale, di formazione di partiti regionali. Tale previsione deriva, molto probabilmente, dalla necessità di evitare che nella nuova Repubblica si ripetessero quelle dinamiche di clientelismo locale, noto come *caciquismo*, che avevano contribuito alla instabilità del sistema politico portoghese tra il XIX e gli inizi del XX secolo, alimentando la sfiducia dei cittadini nei confronti della classe dirigente e, conseguentemente, spianato la strada all'avvento del regime salazariano⁵⁶³. In questa direzione sembrano andare alcune caratteristiche del sistema elettorale: il metodo d'Hondt, il più maggioritario tra i criteri di riparto dei seggi nei sistemi proporzionali, privilegia i partiti di maggiori dimensioni, normalmente collocati sul piano nazionale; le liste bloccate indeboliscono il rapporto tra i parlamentari e i territori di provenienza, traducendosi in un mandato degli elettori al partito che determinerà anche gli eletti, attraverso la collocazione dei candidati all'interno delle liste; infine, il monocameralismo accentua il carattere partitico della rappresentanza politica, a scapito delle istanze territoriali, le quali non trovano accesso nella seconda Camera come avviene in altri ordinamenti.

4.2. *L'incerta qualificazione del mandato parlamentare tra partito politico e libertà dell'eletto.*

Dato conto, sia pure molto sinteticamente, del ruolo dei partiti nel sistema istituzionale portoghese, occorre analizzare quali influenze ciò produca sulla qualificazione del mandato

⁵⁶² Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari*, cit., 5; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4/2015, p. 8 ss.; M. COSTA LOBO, A. COSTA PINTO, P.C. MAGALHES, *Portuguese democracy. An overview*, Conference paper in *researchgate.com*, p. 15 ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party based system*, cit., p. 696 ss.; J. MONTABES, C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list system: Spain and Portugal*, paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshop, Mannheim, Germany, p. 3 ss.

⁵⁶³ Cfr. C. LESTON-BANDEIRA, *From legislation to legitimation*, cit., p. 40 e 98; C. LESTON-BANDEIRA, T. TIBURCIO, *Developing Links Despite the Parties*, cit., p. 386 ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *Towards a Trustee Model?*, cit., p. 430;

parlamentare dei deputati dell'Assemblea della Repubblica: a questo fine, riflessioni di teoria generale sulla natura del mandato, perlopiù elaborate dalla dottrina costituzionalistica italiana, verranno accostate alle specificità del caso in esame.

Anzitutto, è da premettere che la Costituzione portoghese assicura il divieto di mandato imperativo in almeno due disposizioni: l'art. 152, comma 2, afferma genericamente che «[i] Deputati rappresentano tutto il Paese e non le circoscrizioni nelle quali sono stati eletti»; l'art. 155, comma 1, in modo più esplicito stabilisce che «[i] Deputati esercitano liberamente il proprio mandato». Secondo parte della dottrina portoghese il fondamento costituzionale è individuabile nella prima disposizione; per altri, invece, nella seconda: anche in Portogallo si è riproposto quel dibattito tra chi associa il divieto di mandato imperativo alla rappresentanza nazionale dell'eletto, e chi, al contrario, ritiene che rispondano a logiche diverse e distinguibili⁵⁶⁴. Ciò premesso, pur essendovi unanimità di vedute in dottrina circa la necessità di assicurare la libertà del mandato, sull'effettivo grado di tutela le opinioni divergono: da un lato vi è chi sottolinea il pericolo che, in un contesto peculiare come quello portoghese, i deputati divengano meri portavoce dei partiti⁵⁶⁵, sostenendo che vi sarebbe stata una revoca di fatto della natura rappresentativa del mandato, derivante dall'affiancamento alla Costituzione scritta di prassi che sovvertono la logica propria di tale istituto⁵⁶⁶. Dall'altro lato, pur riconoscendo l'esistenza di comportamenti in contrasto con il dettato costituzionale, altri commentatori non ritengono si sia verificata una revoca del carattere rappresentativo del mandato, limitandosi a trarre dagli elementi fattuali spunti di riflessione per l'interpretazione del dato normativo⁵⁶⁷.

In un sistema istituzionale come quello portoghese, nel quale, come si è avuto modo di dimostrare, i partiti assumono un'importanza fondamentale, al punto di configurare quasi uno «Stato dei partiti»⁵⁶⁸, occorre interrogarsi sulla titolarità del mandato rappresentativo: esso è attribuito ai partiti e, soltanto tramite questi, ai singoli deputati? O, al contrario, sono questi ultimi i reali detentori del mandato parlamentare? Come coniugare la libertà di mandato con il ruolo del partito da un lato e, dall'altro, con le aspettative degli elettori?

I partiti, come noto, svolgono una funzione di intermediazione tra elettori ed istituzioni, che si esprime nella loro capacità programmatica e progettuale. Ciò è ancor più vero in un sistema nel quale il monopolio delle candidature è in mano ad essi, come avviene in Portogallo. Promuovendo visioni parziali dell'interesse generale, essi rappresentano il punto d'incontro della volontà degli elettori e, allo stesso tempo, il riferimento per l'azione politica degli eletti, i quali saranno responsabili sia verso il partito che gli elettori. Attraverso il programma del partito questi ultimi conferiscono agli eletti un mandato politico dai contorni definiti: se, tuttavia, esso venisse inteso in termini rigidamente

⁵⁶⁴ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 69 ss.

⁵⁶⁵ Cfr. J.J.M. CANOTILHO, M. VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II; 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, p. 256.

⁵⁶⁶ Cfr. P. OTERO, *Direito Constitucional Português, Organização do Poder Político*, V. II, Almedina, p. 285-296.

⁵⁶⁷ Cfr. A. COSTA, *A Natureza Jurídica do Mandato Parlamentar*, in *Revista Jurídica*, nº5, Nova Série, Jan./Mar., 1986.

⁵⁶⁸ Cfr. G. LEIBHOLZ, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all'articolo 21 e all'articolo 38 della Legge Fondamentale di Bonn (1968)*, trad. it., in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, p. 381 ss.

vincolanti, verrebbe eliminato qualsiasi margine di mediazione politica e ogni decisione su quanto in esso non incluso; al contrario, un mandato in termini eccessivamente generici si tradurrebbe in una delega in bianco dell'elettore all'eletto, riproponendo, ancora una volta, quello schema diarchico che contrappone vincolo e libertà di mandato. In realtà, il mandato partitico non può essere inteso in termini tanto rigidi da non garantire alcuna sua adattabilità né, all'opposto, in modo a tal punto libero da rendere gli eletti unici interpreti di esso⁵⁶⁹. Il ruolo dei partiti sta proprio in tale esigenza di mediazione tra eletti ed elettori, modulando la portata concreta del mandato rappresentativo: non è un caso che, anche in Portogallo, i partiti rivestano un ruolo di protagonisti nella legislazione elettorale, dalla presentazione delle candidature, alla propaganda elettorale, fino allo svolgimento delle operazioni di voto e alla eventuale contestazione dei risultati⁵⁷⁰.

Come si avrà modo di approfondire trattando la selezione delle candidature, si è eletti se ed in quanto candidati da un partito, essendo il fenomeno delle candidature indipendenti sempre meno diffuso anche nel contesto portoghese⁵⁷¹. Alla luce di ciò, quale chiave di lettura può permetterci, oggi, di comprendere il senso della rappresentanza politica? Da un lato sarebbe erroneo ritenere, aderendo ad una visione ottocentesca oramai superata, che l'eletto rappresenti tutti gli elettori, inclusi quelli che non l'hanno votato⁵⁷². Dall'altro lato non può ritenersi che egli rappresenti soltanto il partito, poiché il mandato origina pur sempre dagli elettori, né, d'altra parte, si può dire rappresenti soltanto questi ultimi, essendo il partito un elemento decisivo nell'orientare i votanti: questi tre elementi, dunque, non possono essere intesi singolarmente, né è possibile immaginare un rapporto che ricomprenda solamente due di essi, ma devono essere ricompresi in un *continuum*⁵⁷³.

Da ciò consegue che la titolarità giuridica del seggio è sia dell'eletto, sia del partito: al contrario, ritenendo titolare il partito sotto il profilo socio-politico e l'eletto dal punto di vista giuridico, si rescinderebbe il nesso che intercorre tra i diversi piani, negando, in ultima analisi, il ruolo svolto dai partiti sul piano elettorale ed istituzionale. È grazie ai partiti, pertanto, che è possibile superare il contrasto tra principio democratico e principio rappresentativo: il primo non deve tradursi nella mera trasposizione delle istanze e delle frammentazioni del corpo elettorale; il secondo non può essere inteso come schermo per celare la separazione degli eletti rispetto agli elettori. I partiti, infatti, fornendo una comune visione politica d'insieme sono in grado di compiere una sintesi delle istanze provenienti dal corpo elettorale⁵⁷⁴: è attraverso i partiti che gli elettori concorrono alla determinazione della politica nazionale e, soprattutto, verificano che l'impegno politico assunto dai primi

⁵⁶⁹ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 85 ss.

⁵⁷⁰ Con particolare riferimento alla legittimazione dei partiti a ricorrere dinanzi al Tribunale costituzionale, si vedano gli artt. 22, 33 e 117 ss., legge n. 14/1979.

⁵⁷¹ Cfr. M. A. PIRES DE ALMEIDA, *Party politics in Portugal: municipalities and central government*, paper presentato al Department of Political Science, University of Helsinki, Finland, 7 – 12 May, 2007, Workshop No. 6: Comparative Perspectives on Local Party Politics, p. 15 e 16.

⁵⁷² Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 101 ss. L'A. riporta l'opinione di Otto Kirchheimer, il quale si chiedeva come fosse possibile considerare l'idea di una rappresentanza politica nazionale nel momento in cui non esisteva più un sistema di valori comuni. La divisione profonda tra le credenze e la separatezza delle ideologie divennero evidenti – in Germania, ma non solo – all'indomani dell'introduzione del suffragio universale maschile e della conseguente nascita dei partiti politici di massa.

⁵⁷³ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 96 ss.

⁵⁷⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, luglio-dicembre, n. 3-4, P. 270.

venga rispettato. Conseguentemente è il partito, ancora prima degli eletti, il soggetto politicamente responsabile di fronte agli elettori per la linea politica adottata. Per tali ragioni, le modalità di svolgimento del rapporto tra elettori, partiti ed eletti sono tutt'altro che irrilevanti anche dal punto di vista giuridico, poiché esse condizionano in misura rilevante l'esercizio della sovranità popolare⁵⁷⁵.

Molte Costituzioni del dopoguerra - inclusa, come abbiamo visto, quella portoghese - riconoscono sia i principi d'ispirazione liberale della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato, sia il ruolo fondamentale dei partiti politici nel circuito democratico - rappresentativo. La convivenza tra principi di origine così diversa può rilevarsi non semplice perché, se portati alle estreme conseguenze, i primi condurrebbero alla totale libertà del mandato e, i secondi, al mandato vincolato. Il compito dell'interprete, pertanto, è quello di ricostruire in modo coerente ed armonico il sistema delineato dai testi costituzionali, tenuto conto del ruolo fondamentale svolto dai partiti nelle democrazie contemporanee. Il divieto di mandato imperativo isolatamente considerato non rappresenta più il fondamento della rappresentanza politica. Esso, infatti, va interpretato alla luce del ruolo svolto dai partiti politici: non si deve leggere il ruolo di questi ultimi nella prospettiva del divieto di mandato imperativo; ma, al contrario, è quest'ultimo che deve essere osservato attraverso la lente dei partiti. La libertà di mandato, nata per permettere ai parlamentari di sottrarsi alle istruzioni particolari degli elettori, perseguendo il supremo interesse nazionale, deve oggi confrontarsi con il mandato politico proveniente dai partiti, il cui contenuto non corrisponde a questo o quell'interesse particolare, ma ad un programma generale, ad una visione complessiva - sia pure in senso partitico - dell'interesse nazionale.

Considerare il rappresentante isolatamente rispetto al partito corrisponde ad una concezione della rappresentanza irrealistica sul piano politico ed infondata su quello giuridico, perché le Costituzioni contemporanee non riconducono più tale tema al solo divieto di mandato imperativo, ma contemplan necessariamente il ruolo dei partiti. È grazie a questi ultimi che attualmente è possibile coniugare rappresentanza nazionale e vincolo di mandato: se prima l'eletto, per rappresentare l'interesse generale, doveva godere di un mandato libero che gli consentisse di non subire vincoli da parte degli elettori, oggi deve in qualche modo considerarsi vincolato al mandato politico del partito, perché quest'ultimo è già in sé portatore di una visione di interesse generale.

Kelsen prese atto della trasformazione del parlamentarismo a seguito dell'introduzione del suffragio universale e della conseguente affermazione dei partiti politici di massa, e ragionò di come adattare l'ordinamento al potere assunto dai partiti, motivo per il quale fu un grande sostenitore della loro necessaria disciplina legislativa. Per Kelsen, infatti, i partiti rappresentano un fattore fondamentale nella c.d. «istituzionalizzazione» del pluralismo, in quanto capaci di comporre in modo governabile l'irrazionalità del conflitto ideologico⁵⁷⁶. Pertanto, nel pensiero kelseniano viene attribuita enorme importanza al legame tra elettori e partiti: in questa prospettiva, nell'ambito di sistemi elettorali proporzionali a lista bloccata - come quello adottato in Portogallo - in cui l'elettore non può determinare la scelta dei deputati e, pertanto, nei quali il voto si riduce ad una dichiarazione di appartenenza ad un

⁵⁷⁵ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 98 ss.; J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, vol. VII, Coimbra Editora, I ed., p. 24.

⁵⁷⁶ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 105-106.

determinato partito, appare logico che il deputato debba decadere qualora non faccia più parte del partito che lo ha eletto. Nell'ottica della democrazia procedurale immagina da Kelsen, il sistema proporzionale puro è l'unico in grado a consentire a procedure parlamentari e partiti politici, che compongono il c.d. «sistema delle forme», di restare ancorati alla realtà⁵⁷⁷. Da ciò discende che la rottura della conformità tra volontà degli elettori e peso dei partiti in Parlamento non può che condurre alla decadenza del mandato. La preferenza di Kelsen per il mandato parlamentare di partito è supportata da precise indicazioni circa il suo corretto funzionamento: la perdita del mandato scatterebbe solo in caso di dimissioni o espulsione dal partito e la decisione andrebbe affidata ad un organo giurisdizionale al fine di assicurarne l'imparzialità e l'oggettività. In definitiva, se la permanenza del deputato nel partito che ne ha consentito l'elezione rappresenta l'unico indice della sua fedeltà al programma politico cui hanno aderito gli elettori, la responsabilità dell'eletto verso gli elettori è assicurata in primo luogo dalla sua responsabilità verso il partito⁵⁷⁸.

In ultima analisi, il divieto di mandato imperativo oggi ha un senso solo se riferito agli interessi particolari e non, quindi, ai partiti: la rappresentanza nazionale non presuppone il divieto di vincolo quando questo provenga da soggetti quali i partiti che, come si è detto, sono già portatori di una visione propria dell'interesse complessivo suffragata dal mandato politico conferito dal corpo elettorale. Dunque, sono i concetti di rappresentanza nazionale e libertà di mandato a dover essere interpretati autonomamente. In questo senso, la Costituzione portoghese è un esempio paradigmatico, in quanto, pur riconoscendo pienamente il divieto di mandato imperativo, valorizza il legame che intercorre tra forze politiche ed eletti. Il mandato parlamentare non viene inteso nel senso della revocabilità da parte delle forze politiche, né, tanto meno, può condurre ad una incontrollata autonomia dell'eletto. Il punto di bilanciamento di questo sistema che ricomprende elettori, partiti ed eletti, va individuato nel ruolo di intermediazione delle forze politiche e dei programmi elettorali, portatori di una visione propria dell'interesse generale.

4.3. La democrazia interna ai partiti nell'esperienza costituzionale portoghese.

Dopo aver analizzato il ruolo dei partiti nel sistema istituzionale e chiarita la natura del mandato parlamentare, è necessario focalizzarsi sul tema della democrazia interna ai partiti politici e sul suo rapporto con il divieto di mandato imperativo. Anzitutto, nel momento in cui i partiti diventano parte di tale sistema il livello di democrazia interna ad essi condiziona la democraticità di tutta l'architettura rappresentativa, assumendo rilevanza esterna ai partiti stessi. Come è stato notato dalla dottrina portoghese, «assumendo queste organizzazioni uno *status* preminente in termini di intervento politico e di mobilitazione sociale, e preservando il loro monopolio della rappresentanza parlamentare nel quadro del nostro sistema politico ed elettorale, non si può essere indifferenti alla qualità della loro democrazia interna, ai loro meccanismi di promozione e di carriera, agli effetti perversi della corruzione e a tutte le

⁵⁷⁷ «Affinché si abbia un quadro reale degli interessi e quindi il presupposto logico per poter giungere ad un compromesso, è chiaro che non basta che vi sia comunque una minoranza in parlamento ma è della massima importanza che tutti i gruppi politici vi siano rappresentati in ragione della loro forza» (H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in *La democrazia*).

⁵⁷⁸ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 108 ss.

manifestazioni oligarchiche del loro funzionamento»⁵⁷⁹. D'altro canto, se i partiti politici continuano a sussistere «accanto o in aggiunta ai singoli cittadini» come «oggetti fondamentali della dinamica democratica»⁵⁸⁰, sarebbe a dir poco incongruo se non fossero soggetti ai più elementari principi di democrazia interna: «la volontà del popolo non si *esprime* solo attraverso i partiti, fundamentalmente attraverso la via rappresentativo-elettorale, ma si *costruisce* anche all'interno dei partiti, nella loro vita interna, il che rende il problema dei rapporti tra partito e società un problema vertebrale del funzionamento dello stato di diritto democratico»⁵⁸¹.

In secondo luogo, sul piano interno, il principio di democraticità tutela l'eletto nei confronti del partito: tale garanzia, operando nell'ambito della dialettica interna ad ogni forza politica, evita che le decisioni assunte dal partito nei confronti dell'eletto si riverberino sull'esercizio del mandato parlamentare, impedendo ai partiti di assumere un potere illimitato nei confronti dei propri eletti⁵⁸². Anzi, laddove non esista una disciplina legislativa sulla vita interna ai partiti politici, la garanzia della intangibilità del seggio rappresenta l'unica tutela dell'eletto⁵⁸³.

Coerentemente con l'impostazione sopra delineata, l'ordinamento portoghese dedica ampio spazio alla tutela della democrazia interna ai partiti. La Costituzione del 1976, come si è avuto modo di vedere, all'art. 51, comma 5, prescrive che «[i] partiti politici devono strutturarsi in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratiche e di partecipazione di tutti i loro membri», specificati ed attuati dalla legge organica del 22 agosto 2003, n. 3. Più dettagliatamente, accanto agli artt. 5 e 6, sul principio democratico e la trasparenza, ed ai successivi artt. 14 ss., disciplinanti la registrazione presso il Tribunale costituzionale, di particolare interesse è il Capitolo IV, Sezione I, che disciplina l'organizzazione dei partiti, prescrivendo la presenza minima di almeno tre organismi interni: un'assemblea direttamente elette dagli iscritti; un organo di direzione politica e, infine, un organo giurisdizionale.

Il principio di democraticità interna trova poi tutela nell'art. 223 della Costituzione portoghese, il quale elenca una serie di attribuzioni del Tribunale costituzionale: in primo luogo «e) [v]erificare la legittimità della costituzione di partiti politici e di loro coalizioni, così come valutare la legittimità delle loro denominazioni, delle loro sigle e dei loro simboli, e ordinarne il rispettivo scioglimento, nei termini stabiliti dalla Costituzione e dalla legge», e, soprattutto, «h) giudicare le azioni di impugnazione delle elezioni e delle deliberazioni degli organi dei partiti politici che, nei termini stabiliti dalla legge, siano ricorribili». Tali previsioni hanno poi trovato attuazione nella l. 15 novembre 1982, n. 28, denominata “Organizzazione, funzionamento e regole procedurali del Tribunale

⁵⁷⁹ J. ARAJUIO ALVES, *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídicoconstitucional português*, in *Julgar Online*, maggio 2017, p. 5.

⁵⁸⁰ J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, vol. VII, Coimbra Editora, I ed., p. 24.

⁵⁸¹ B. VALDES, *Democracia de partidos y democracia em los partidos*, in *Derecho de partidos*, J. J. GONZALES ENCINAR (a cura di), Madrid, 1992, pp. 43 ss.

⁵⁸² Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., p. 9 e 19.

⁵⁸³ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., p. 118 ss.

costituzionale»⁵⁸⁴.

Tuttavia, va precisato che è solo con la revisione del 1997 che i principi di democrazia interna ai partiti sono stati esplicitati nella Costituzione portoghese. Ciò non significa, tuttavia, che prima di allora essi non avessero trovato riconoscimento nell'ordinamento: da un lato, il d.l. 7 novembre 1974, n. 595, emanato addirittura prima della Costituzione, conteneva già, sia pure a livello embrionale, le regole successivamente inserite nel testo costituzionale e nella legge sui partiti⁵⁸⁵; dall'altro lato, la dottrina portoghese ritenne sin da subito che le prescrizioni dettate dall'art. 55 della Costituzione, relative alla democrazia interna ed alla trasparenza nell'organizzazione dei sindacati, potessero essere interpretate estensivamente, applicandosi anche ai partiti politici⁵⁸⁶. La revisione del 1997, pur non avendo rappresentato una rivoluzione in materia, ha il merito di aver attribuito alla democraticità interna ai partiti autonoma rilevanza, avendo, inoltre, reso ricorribili dinanzi al giudice ordinario le deliberazioni degli organi di partito assunte in violazione di tali principi, previo esaurimento dei rimedi interni. In considerazione della natura privata delle associazioni di partito, si è sempre ritenuto possibile «contestare davanti al giudice ordinario le violazioni concrete del principio di democraticità», essendo la ricorribilità limitata alla prova della qualità di militante e richiedendosi il previo esaurimento dei mezzi interni di reazione. Come ha sottolineato la dottrina, fattori quali «la sensibilità delle questioni in gioco», «la naturale costrizione dei militanti di fronte alle strutture di partito, rafforzata dal fatto che il legislatore non aveva chiaramente fornito mezzi di tutela specifici» o, ancora, «la prevedibile indisponibilità del giudice» in relazione a questo tipo di questioni⁵⁸⁷, hanno finito per contribuire all'assenza di qualsiasi intervento procedurale in questo ambito, fino alla quarta revisione del testo costituzionale ed alle successive modifiche introdotte nella legge sul processo costituzionale, che hanno delineato tipologie predefinite di azioni. Il fatto che il Tribunale costituzionale sia stato designato come garante della democrazia interna è, da un lato, una conseguenza naturale della sua funzione di custode della Costituzione, dal momento che le condizioni giuridiche per la realizzazione della democrazia pluralista passano attraverso l'attività interna dei partiti. D'altra parte, il Tribunale costituzionale si occupava già dei processi di valutazione della legalità partiti e delle coalizioni, nonché della legalità dei loro nomi, acronimi e simboli⁵⁸⁸. Il legislatore, in sede di attuazione della riforma, nell'enumerare i singoli atti impugnabili ha ispirato la propria azione al principio dell'intervento minimo, ripreso anche dalla giurisprudenza del giudice delle leggi⁵⁸⁹. Ciò al fine di «tenere lontano da ogni possibilità di indagine da parte di un organo giudiziario statale questioni, litigi o controversie di natura puramente

⁵⁸⁴ In particolare, l'art. 9 enumera tutte le competenze del Tribunale costituzionale in riferimento ai partiti politici; il Sottocapitolo III, agli art. 103 ss., disciplina specificamente le regole applicabili ai procedimenti riguardanti i partiti politici.

⁵⁸⁵ «L'ammissione o l'esclusione di attivisti di partito non è stata, rispettivamente, negata o motivata in base alla razza o al sesso (articolo 7/a); gli statuti e i programmi delle parti sono stati approvati da tutte le società affiliate o da un'assemblea rappresentativa delle stesse (articolo 7/b); i membri degli organi centrali dei rispettivi partiti sono stati eletti da tutti gli affiliati o da una riunione in loro rappresentanza (articolo 7/c); gli statuti delle parti hanno fornito agli affiliati i mezzi per garantire i loro diritti, in particolare attraverso la possibilità di reclamo o ricorso agli organi interni competenti».

⁵⁸⁶ Cfr. J. ARAJUIO ALVES, *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna*, cit., p. 10 ss.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, p. 11 ss.

⁵⁸⁸ *Ivi*.

⁵⁸⁹ *Ibidem*, p. 28 ss.

ideologica o politica»⁵⁹⁰.

Esaurita questa breve premessa, tra i numerosi ambiti in cui si articola la vita interna ai partiti politici, si è scelto di focalizzarsi sulla selezione delle candidature per l'Assemblea nazionale e sulla espressione del dissenso all'interno del partito e del gruppo parlamentare: tali profili, tra tutti, sembrano quelli maggiormente in grado di condizionare l'esercizio del mandato parlamentare.

La selezione e presentazione delle candidature rappresenta un momento di particolare delicatezza nel procedimento elettorale: tale fase rappresenta uno snodo di collegamento tra lo Stato ed i partiti politici, fino ad allora operanti esclusivamente nella società civile, che da quel momento concorrono alla formazione dell'organo rappresentativo. È da notare come in questo ambito intervengano solamente gli statuti dei partiti e non le regole del diritto pubblico, confermando come la selezione delle candidature rappresenti *il giardino segreto della politica* anche nel sistema portoghese. La centralizzazione delle candidature trova giustificazione anche dal punto di vista storico, poiché i partiti, dopo quasi cinquant'anni di clandestinità, in occasione delle prime elezioni democratiche si trovarono completamente sprovvisti di strutture regionali e locali⁵⁹¹. Il tema in esame presenta forti connessioni anche con la legge elettorale: sistemi che prevedono il voto di preferenza o il collegio uninominale si accompagnano a procedure di selezione decentralizzate; al contrario, sistemi proporzionali a lista bloccata, come quello portoghese, generalmente presuppongono una procedura accentrata. Inoltre, l'accentramento delle candidature permette di gestire più agevolmente gli accordi tra le compagini di una eventuale coalizione; consente di redigere le liste assicurando rappresentatività ai vari gruppi sociali e, infine, attribuisce al partito un'immagine di coerenza ed unitarietà d'intenti, evitando conflitti tra centro e periferia⁵⁹².

Tutto ciò produce tre ordini di conseguenze, tra loro in parte connesse: un grado elevato di sostituzione degli eletti; una forte coesione dei gruppi parlamentari e, infine, una connessione debole tra i deputati e le rispettive circoscrizioni⁵⁹³. Il primo effetto dipende anche da altri fattori, tra cui, da un lato, l'esigenza di mantenere forte il partito *all'esterno* dell'Assemblea nazionale rispetto al gruppo parlamentare e, dall'altro, evitare che i singoli eletti costruiscano basi di consenso su base personale in contrapposizione alla dimensione nazionale del partito. Per quanto riguarda il comportamento dei deputati, pur essendo assicurati dalla Costituzione e dal regolamento dell'Assemblea ampi spazi alla manifestazione del dissenso⁵⁹⁴, i gruppi parlamentari mostrano un alto grado di coesione interna. Ciò potrebbe sembrare un paradosso, alla luce dell'elevato tasso di turnover degli eletti. In realtà, i deputati sono indotti a seguire fedelmente le indicazioni di partito, al fine di non diminuire ulteriormente la possibilità di rielezione ma, prima ancora, è molto probabile che ognuno di essi sia stato scelto proprio in quanto ritenuto affidabile⁵⁹⁵. Infine, per quanto riguarda il rapporto tra parlamentari e circoscrizioni di elezione, è da rilevare che essi, nella maggior parte dei casi, si sentono in primo luogo rappresentanti della nazione o del partito e, parallelamente, i singoli elettori preferiscono rivolgere le proprie istanze

⁵⁹⁰ Cfr. J.C. DA COSTA, *A Jurisdição Constitucional em Portugal*, 3.a Edição, Coimbra, Almedina, 2007, p. 55.

⁵⁹¹ Cfr. J. MONTABES, C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list system*, cit., p. 4.

⁵⁹² *Ibidem*.

⁵⁹³ *Ivi*, p. 3.

⁵⁹⁴ Cfr. C. LESTON-BENDEIRA, *Dissent in a party based system*, cit.

⁵⁹⁵ Cfr. J. MONTABES, C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list system*, cit., 14.

rappresentative direttamente ai singoli partiti⁵⁹⁶.

Alla luce delle considerazioni esposte, si può ritenere che le procedure di selezione delle candidature da parte dei singoli partiti perseguano l'obiettivo di individuare i migliori candidati non tanto alla luce degli elettori, quanto dei partiti e della loro organizzazione interna⁵⁹⁷.

L'espressione del dissenso rappresenta l'altro versante della vita interna ai partiti da analizzare nella prospettiva del mandato parlamentare. Gli statuti dei partiti costituiscono un importante fattore nella disciplina delle azioni individuali dei singoli deputati. Il Partito Comunista Portoghese è, tra tutti, quello che realizza il maggiore controllo dei propri deputati: il presidente del gruppo parlamentare è nominato dal partito, al quale appartiene anche il mandato parlamentare, come esplicitamente affermato dallo statuto; inoltre, il deputato non può trarre beneficio economico dall'incarico parlamentare, in quanto, una volta eletto, mantiene la stessa retribuzione percepita prima dell'elezione, devolvendo la rimanenza al partito. Con specifico riferimento alla manifestazione del dissenso, gli statuti dei partiti portoghesi non differiscono di molto tra loro. Sia il partito socialista che quello socialdemocratico stabiliscono la necessità di adeguamento del singolo deputato al voto espresso a maggioranza (art. 90 ed art. 7). Il Partito Socialdemocratico, tuttavia, riconosce esplicitamente il voto di coscienza, nei casi in cui sia espressamente consentito dal partito. Parallelamente, il Partito socialista garantisce la libertà di opinione e di critica, nel rispetto delle decisioni democraticamente assunte dal partito (art. 5). La disciplina di partito, simile tra le varie forze politiche, è corredata da un insieme di sanzioni che variano dall'ammonizione, fino alla sospensione e all'espulsione⁵⁹⁸.

La disciplina dei gruppi parlamentari costituisce un altro elemento essenziale per l'espressione del dissenso: anche nel sistema portoghese essi rappresentano da un lato l'unità minima per l'organizzazione dei lavori parlamentari e, dall'altro, la proiezione dei partiti sul piano istituzionale, con i quali, in virtù della sopra citata centralità nel sistema istituzionale, mantengono fortissimi legami. Essi rappresentano il terzo vertice del rapporto triangolare che sussiste tra eletti e partiti, e, in modo simile a quanto avvenuto in Italia, sono stati per lungo tempo ritenuti la *longa manus* di questi ultimi in Parlamento. La prevalente dottrina portoghese non li inquadra tra gli organi parlamentari, essendo associazioni di deputati a capacità giuridica relativa, dotate di poteri autonomi e di una propria organizzazione, di cui i deputati fanno parte su base volontaria e dalle quali possono recedere in qualsiasi momento del mandato, non essendo previsto, a differenza dell'ordinamento italiano, l'obbligo per ciascun deputato di essere iscritto ad un gruppo parlamentare⁵⁹⁹. Ai gruppi parlamentari è rimessa la designazione dei deputati nelle commissioni permanenti, la definizione del calendario dei lavori tramite la conferenza dei presidenti e la gestione delle risorse dell'Assemblea.

Accanto alle attribuzioni esclusive dei gruppi parlamentari, ve ne sono altre spettanti ai singoli deputati, come la presentazione di disegni di legge ed emendamenti indipendentemente dal gruppo parlamentare (art. 4 del Regolamento dell'Assemblea della Repubblica). Oltre a ciò, il regolamento e la prassi parlamentare conoscono altre modalità di

⁵⁹⁶ *Ibidem.*, p. 12.

⁵⁹⁷ *Ibidem.*, p. 7.

⁵⁹⁸ Cfr. C. LESTON-BENDEIRA, *Dissent in a party based system*, cit., p. 699 ss.

⁵⁹⁹ Cfr. J.J.M. CANOTILHO, *Direito Constitucional*, cit., p. 632.

espressione del dissenso: l'assenza del deputato dall'aula; la sostituzione temporanea di uno o più deputati con i primi dei non eletti; la motivazione del voto del deputato, da allegare al verbale della seduta; l'emissione di comunicati stampa. Per quanto riguarda, infine, il vero e proprio voto in dissenso con le direttive del gruppo parlamentare e del partito, fino alla metà degli anni '80 era escluso nelle commissioni permanenti, in quanto i capigruppo esprimevano un voto ponderato sulla consistenza dei rispettivi gruppi, pur restando possibile in Aula; oggi, invece, è esprimibile in entrambe le sedi⁶⁰⁰.

4.4. *La natura partitica del mandato parlamentare portoghese. Brevi riflessioni sulla sua (im)possibile introduzione nell'ordinamento italiano.*

Le considerazioni svolte in questa sede circa il ruolo dei partiti nel sistema istituzionale portoghese e la legislazione elettorale indicano che in tale ordinamento il mandato parlamentare vada inteso in senso tendenzialmente partitico⁶⁰¹. L'art. 160, lett. c), della Costituzione rafforza questo assunto e, dunque, è in tale prospettiva che va interpretato: la disposizione in esame tutela i partiti, monopolisti nella presentazione delle candidature e destinatari del voto degli elettori, contro le possibili alterazioni degli equilibri emersi nelle elezioni che potrebbero derivare dal passaggio di un parlamentare da un partito all'altro⁶⁰². In altre parole, se la sovranità popolare si esercita attraverso il voto espresso a favore dei partiti, il fenomeno del trasformismo modificerebbe il peso delle forze politiche alterando l'esito del voto espresso dal corpo elettorale. Tuttavia, ciò non implica affatto che sia stata accolta una concezione del mandato parlamentare in senso vincolato: come si è avuto modo di analizzare, l'ordinamento portoghese riconosce la libertà del mandato, cui corrisponde la possibilità di ricorso al Tribunale costituzionale in caso di applicazione dell'art. 160, lett. c.; tutela la democrazia interna ai partiti e, infine, assicura agli eletti ampi spazi per la manifestazione del dissenso.

Gli aspetti sopra citati convivono più pacificamente di quanto non appaia, collocati in un quadro istituzionale coerente ed armonico. Il sistema portoghese rappresenta, infatti, un delicato punto di bilanciamento tra la libertà dell'eletto ed il mandato parlamentare di natura partitica: da un lato, la libertà del deputato incontra l'unico limite, come si è detto, di non turbare gli equilibri emersi dalle elezioni ingrossando le fila di un altro partito; dall'altro lato lo strapotere dei partiti viene impedito proprio dall'assenza del vincolo di mandato. A conferma di ciò, è da sottolineare che il parlamentare dimessosi o espulso non va incontro a decadenza se non si iscrive ad un partito diverso, potendo esercitare liberamente il proprio mandato sotto ogni altro aspetto, anche in aperto contrasto con il partito di provenienza. Non casualmente la disposizione in esame non ha mai avuto applicazione pratica, in quanto i deputati dissenzianti dimessisi dal partito rimanevano in carica come indipendenti. Se il fine ultimo dei costituenti fosse stato quello di introdurre una forma di controllo stringente

⁶⁰⁰ Cfr. C. LESTON-BENDEIRA, *Dissent in a party based system*, cit., p. 701 ss.

⁶⁰¹ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, p. 122 ss. Più in generale, sul tema del mandato parlamentare di partito, cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *St. parl. pol. cost.*, n. 67, 1985, 21 ss.

⁶⁰² Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, M. VITAL, "Constituição da República Portuguesa", *Anotada, Artigos 108 A 296, Volume II*, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora p. 283 a 284; J. MIRANDA, , *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Organização Económica, Organização do Poder Político; Coimbra Editora, p. 490; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato*, cit., p. 7; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari*, cit., p. 8 e 9.

del partito sul comportamento dei propri eletti, di certo non sarebbe stata adottata una disposizione che consente margini di manovra così ampi. Pertanto, la tesi secondo cui nell'ordinamento portoghese vigerebbe il vincolo di mandato appare errata, nonostante essa si affacci periodicamente nel dibattito pubblico italiano ogniqualvolta si discuta di limiti al mandato parlamentare.

Come si è tentato di dimostrare in questo lavoro, l'art. 160, lett. c), della Costituzione portoghese si inserisce in un sistema istituzionale dal volto ben definito: se è vero che le Costituzioni non possono essere interpretate isolandone le singole disposizioni, allo stesso modo è evidente che l'eventuale introduzione nell'ordinamento italiano di vincoli al libero mandato non potrà prescindere da una lettura complessiva dello spirito della nostra Carta costituzionale.

5. SPUNTI ALLA LUCE DEL CONTRATTO DI GOVERNO LEGA-M5S. LA CLAUSOLA ANTI-DEFEZIONE PORTOGHESE E IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO ITALIANO: ISTITUTI COMPATIBILI O ANTINOMICI?

di *Alessandro Cerulli Irelli*

SOMMARIO:

5. Spunti alla luce del contratto di governo lega-m5s. La clausola *anti-defezione* portoghese e il divieto di mandato imperativo italiano: istituti compatibili o antinomici? - 5.1. Transfughismo parlamentare e forme di vincolo di mandato. - 5.2. Rappresentanza politica e mandato parlamentare nello Stato liberale e nello Stato democratico-pluralista. - 5.3. Articolo 160 e divieto di mandato imperativo: coerenza o antinomia? Un falso problema. - 5.4. Il libero mandato parlamentare e l'assenza di regole costituzionali sulla vita interna dei partiti politici: un architrave del sistema politico-rappresentativo italiano. - 5.5. Differenze nell'assetto partitico portoghese ed italiano e riflessi sul mandato parlamentare.

5.1. *Transfughismo parlamentare e forme di vincolo di mandato.*

Il contratto di governo Lega-M5s, nella sezione numero 20 dedicata alle riforme istituzionali, esprime la necessità di contrastare il fenomeno del trasformismo parlamentare, ossia il passaggio di un parlamentare, in corso di legislatura, da un gruppo parlamentare a un altro: i cd. "*cambi di casacca*"⁶⁰³.

Tale fenomeno ha raggiunto negli ultimi anni dimensioni tali da essere qualificato dalla dottrina prevalente con i termini di "*floor crossing*" o di "*transfughismo parlamentare*", ed è ritenuto una grave patologia del parlamentarismo moderno⁶⁰⁴.

⁶⁰³ "Il parlamentare che abbandona il partito o ne viola la disciplina di voto fino al punto da esserne espulso" – sostiene Curreri - "spezza quel rapporto unitario che lo lega agli elettori che in ragione di quell'appartenenza politica lo hanno votato. La sua rappresentanza perde la rappresentatività". Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II ed., Firenze, Firenze University Press, 2004, p. 129.

Il problema del c.d. "*transfughismo*" o "*mobilità parlamentare*" è tanto antico quanto geograficamente diffuso.

I dati che riguardano i nostri parlamentari e i loro cambi da un gruppo parlamentare a un altro lasciano perplessi. La passata legislatura (XVII) ha già mostrato un attivismo da parte di deputati e senatori di non poco momento: sono 252 i parlamentari che hanno mutato gruppo, con una media di dieci passaggi ogni mese, ossia uno ogni tre giorni. Nelle due legislature precedenti (XV e XVI), si sono registrati cambi in una media di circa quattro al mese. La percentuale più alta si riscontra in Senato dove il 36 % dei senatori ha variato gruppo almeno una volta. Nei due rami del Parlamento più del 32% dei "transfughi" ha cambiato gruppo più di una volta, mentre il 4% almeno tre volte. Il gruppo misto della Camera dei deputati è diventato la terza "forza politica" di Montecitorio con 70 componenti, mentre sono giunti al numero di 28 i componenti del gruppo misto senatorio.

⁶⁰⁴ La diffusione di questo aspetto non più fisiologico ma patologico del parlamentarismo contemporaneo è stato bene messo in luce da diversi Autori, tra i molti: R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2015, pp. 1097 ss., G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 5/2017; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in www.costituzionalismo.it, 2/2017; A. M. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa"*, svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II ed., Firenze, University Press, 2004; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, (...); ARMANDO MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di*

Il contratto di governo prevede espressamente che “*Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall’articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna*”.

In questo paragrafo ci si occuperà esclusivamente della disposizione contenuta nell’articolo 160 della Costituzione portoghese, definita dal contratto di governo una “*forma di*” vincolo del mandato parlamentare, e dell’eventuale introduzione di una misura analoga nella Costituzione italiana⁶⁰⁵.

L’articolo 160 della Costituzione portoghese riguarda, in generale, i motivi che possono causare la perdita del mandato parlamentare. Al terzo comma (*alínea c*)), quello che ci interessa, l’articolo prevede, appunto, che perdano il mandato parlamentare quei deputati che “*si iscrivono a un partito diverso rispetto a quello con il quale si sono presentati alle elezioni*”⁶⁰⁶. La perdita del mandato è dichiarata con deliberazione dell’assemblea parlamentare: contro tale deliberazione è ammessa l’impugnazione dinanzi al Tribunal Constitucional (art. 223 Costituzione portoghese⁶⁰⁷).

In via preliminare, dal testo del comma si evince che l’articolo non riguarda né costituzionalizza in alcun modo il mandato imperativo propriamente detto, ben potendo il parlamentare che decida di lasciare il partito con il quale si è presentato alle elezioni non iscriversi ad alcun altro partito⁶⁰⁸ o gruppo parlamentare⁶⁰⁹, rimanendo in tal modo in carica come indipendente⁶¹⁰.

mandato, in LORENZA CARLASSARE (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 61 ss.

⁶⁰⁵ Periodicamente si riapre la polemica sulla sorte del principio del divieto di mandato imperativo previsto dall’articolo 67 della Costituzione; ma qual è il motivo di tanta attenzione per tale principio? Come è stato accuratamente rilevato da un’attenta dottrina forse proprio la consapevolezza che “*l’istituto in questione è il “cuore” del mandato parlamentare, così come lo conosciamo – almeno in Europa continentale – dalla Rivoluzione francese*”. Cfr., F. GRANDI, *Il divieto di mandato imperativo: tra cogenza, obsolescenza e convalescenza*, in www.apertacontrada.it, 9 gennaio 2014, p. 1.

⁶⁰⁶ «*Perdem o mandato os Deputados que [...] c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*».

⁶⁰⁷ In quanto competente nei ricorsi relativi alla perdita del mandato parlamentare e alle deliberazioni degli organi interni dei partiti politici (artt. 223.2.g e 223.2.h Costituzione portoghese).

⁶⁰⁸ Contrariamente, proprio l’articolo 160 CP, viene invece citato dallo stesso Ciaurro come una “*particolarità derogatoria*” rispetto alla “*tradizione continentale*” che sancisce, appunto, “*il diritto all’assenza di mandato imperativo e il dovere di rappresentare gli interessi generali della Nazione*”. Cfr. L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II. Torino, UTET, 2006, p. 1291.

⁶⁰⁹ È interpretazione corrente della dottrina portoghese che l’articolo 160 impedisca non solo l’iscrizione ad altro partito, ma anche l’iscrizione del parlamentare a un altro gruppo. Tale divieto non è, tuttavia, esplicito.

Sul punto, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 282 ss.; J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 488 ss.

⁶¹⁰ Tra i casi di deputati che hanno abbandonato il proprio partito vanno citati almeno José Magalhães e Zita Seabra, entrambi del Partito Comunista Portoghese ed entrambi usciti dal proprio gruppo parlamentare tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta perché in polemica con la linea ufficiale del partito, nonché la deputata Luísa Mesquita (anch’ella espulsa dal PCP a seguito di provvedimento disciplinare, nel 2007). Un dibattito su una possibile interpretazione estensiva dell’art. 160 (conclusosi però con la mera constatazione di una lacuna legislativa) si è avuto intorno al caso del deputato europeo António Marinho e Pinto, il quale ha abbandonato il partito che lo aveva candidato (MPT-*Partido da Terra*) per fondare un nuovo partito (*Partido Democrático*

In realtà, proprio come le altre costituzioni di ispirazione *liberal-democratica*, anche la Costituzione portoghese non prevede per i deputati alcun vincolo di mandato. Per quanto non esplicito, il divieto deriva dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 152, nel quale si stabilisce che i deputati rappresentano la nazione (letteralmente “*il Paese intero*”) e del primo comma dell'art. 155, nel quale si sancisce che i deputati “*esercitano liberamente il proprio mandato*”⁶¹¹. L'articolo 160 non stabilisce quindi nulla che vincoli in qualche modo gli eletti a istruzioni o a comandi preventivi, provengano questi dagli elettori o dai partiti. Al contrario, la dottrina portoghese considera unanimemente la lettura sistematica degli articoli 152 e 155 della Costituzione come consacrazione costituzionale del principio del divieto del vincolo di mandato⁶¹². Come ha giustamente notato Romano Orrù⁶¹³ l'articolo 160 della Costituzione portoghese disciplina un mero meccanismo “*atto a garantire la fedeltà al partito da parte dell'eletto*”: una clausola *anti-defezione*⁶¹⁴.

5.2. Rappresentanza politica e mandato parlamentare nello Stato liberale e nello Stato democratico-pluralista.

Nonostante quanto preliminarmente osservato, al fine di proseguire la nostra analisi sulla natura dell'articolo 160 della Costituzione portoghese, è necessario svolgere alcune considerazioni sul concetto di rappresentanza politica e sul rapporto di tale concetto del diritto costituzionale con il mandato parlamentare.

La riflessione sulla rappresentanza politica si è sviluppata storicamente secondo due indirizzi fondamentali: da una parte quello che ha ravvisato l'aspetto centrale dell'attività del *rappresentare* nella definizione di un interesse generale astratto, trascendente quello di particolari cerchie di elettori o dei gruppi sociali nei quali la comunità statale è articolata, e

Republicano). Un ultimo caso di una certa risonanza si è avuto nella legislatura in corso, con l'uscita dal gruppo socialista del deputato Domingos Pereira. Si tratta, come si vede, di casi puntuali, la risonanza dei quali è in gran parte dovuta proprio alla loro relativa eccezionalità.

Nessuno di questi deputati ha comunque visto il proprio mandato revocato, essendo tutti rimasti in parlamento come indipendenti. Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 7.

⁶¹¹ “*Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos*” (Art. 152.2 Costituzione portoghese); “*Os Deputados exercem livremente o seu mandato*” (Art. 155.1 Costituzione portoghese). È quest'ultima la disposizione citata da L. CIAURRO, *Art. 67* (cit., p. 1294) a sostegno, in qualche modo, della tesi della consacrazione del vincolo di mandato nella Costituzione portoghese, poiché il comma prosegue garantendo ai deputati “*l'indispensabile contatto con i cittadini elettori*”. Cfr., L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., pp. 1295 ss.

Interpretazione legittima ma, come si vedrà, largamente minoritaria nella dottrina costituzionale portoghese, alla luce dell'esplicito riferimento al libero esercizio del mandato e dell'interpretazione sistematica di questo articolo con il citato articolo 152 Costituzione portoghese (rappresentanza nazionale). A ciò si aggiunga che quando si ammette l'esistenza di un vincolo consacrato dal testo costituzionale lusitano, esso è sempre qualificato come un vincolo tra il deputato e il proprio partito e non – come sembra suggerire Ciaurro con tale interpretazione dell'art. 155 Costituzione portoghese – tra il deputato e il proprio elettorato.

⁶¹² Su tutti, J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991, p. 743.

⁶¹³ R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1097.

⁶¹⁴ Una delle prime clausole *anti-defezione* parlamentare è contenuta nell'art. 13 delle legge elettorale cecoslovacca del 1920, laddove statuiva la sanzione della decadenza dal mandato per il parlamentare che avesse abbandonato, nel corso della legislatura, il proprio partito. Com'è noto, la cd. clausola cecoslovacca rispondeva a una nuova concezione della rappresentanza democratica, mediata dai partiti politici, intesi, secondo la nota formula di Hans Kelsen, come “*organizzatori delle forme della democrazia*”. Sul punto, cfr. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, ne *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970, pp. 23 ss.

quindi nell'espressione di un livello di unità politica più alto rispetto alle divisioni della società. Secondo l'altro indirizzo, la volontà popolare, di cui il sistema rappresentativo dovrebbe rendersi interprete, non può, al contrario, essere considerata avulsa dall'articolarsi del popolo reale in gruppi, associazioni, categorie, comunità territoriali, insomma non possa essere sganciata dal popolo concreto⁶¹⁵. La prima configurazione del processo politico descritta privilegia i profili della sintesi e dell'autonomia del sistema rappresentativo, la seconda, invece, quello della responsabilità dei rappresentanti e del controllo sul loro operato svolto dai governati⁶¹⁶.

Non vi è dubbio che, tra le due prospettive teoriche proposte, entrambe del resto corrispondenti a configurazioni differenti del popolo e della sovranità nella storia costituzionale, lo stato liberale rappresentativo abbia nettamente privilegiato la prima mentre lo stato *democratico-pluralista* la seconda⁶¹⁷. In altri termini l'istituto della rappresentanza politica era necessario nello Stato liberale rappresentativo, affinché si potesse concretizzare l'attribuzione della sovranità a una entità astratta e trascendente: la Nazione⁶¹⁸. I rappresentanti erano chiamati, con le elezioni, a determinare e rendere manifesta la volontà nazionale, e a tal fine avevano bisogno di mandati liberi, non vincolati in alcun modo ai propri elettori, a differenza di quelli che avevano caratterizzato l'esperienza di Antico Regime⁶¹⁹. Nonostante la libertà assoluta dei rappresentanti nell'interpretare i bisogni della nazione, e l'apparente irresponsabilità nei confronti di coloro che venivano rappresentati, l'unità e la compattezza del sistema *politico-rappresentativo* era garantita dalla sostanziale omogeneità sociale tra coloro che erano chiamati a rappresentare e coloro che venivano rappresentati. In sostanza nello Stato liberale rappresentativo la ristrettezza del suffragio, riservato a coloro che disponevano di un determinato censo, garantiva solo a una classe sociale di partecipare alla vita politica e di essere conseguentemente rappresentata: ciò determinava da ultimo che, pur avendo mandati assolutamente non vincolati, i rappresentanti politici interpretavano il bene della nazione portando a soddisfazione esclusivamente gli interessi di una determinata classe sociale: la borghesia.

Questi erano i tratti caratteristici di quella forma di stato che Massimo Severo Giannini qualifica come Stato "*monoclasse*" borghese⁶²⁰, fondantesi cioè sostanzialmente

⁶¹⁵ V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 89 ss.

⁶¹⁶ P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli Editore, 2011, p. 64.

⁶¹⁷ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XVI ed., Bologna, Zanichelli, 2017, pp. 305 ss.

⁶¹⁸ C. SCHMITT, *Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit*, in *Hanseatische Verlagsanstalt*, Berlin, 1933.

⁶¹⁹ Sul punto si ricorda brevemente che le convocazioni dei parlamenti medievali erano di iniziativa regia e venivano comunicate a mezzo di lettere patenti, nelle quali le comunità destinatarie erano invitate a inviare i deputati di spettanza: questa *vocatio*, tra l'altro, permetteva di apprendere anticipatamente i temi che sarebbero stati discussi e quindi di redigere quello che in Francia prese il nome di "*cahier de doléance*", ossia il mandato da svolgere nei parlamenti. Il rapporto fra mandante e mandatario era di carattere squisitamente privatistico: non vi era quindi lo spazio né per una determinazione autonoma del mandatario, né per scopi ulteriori rispetto a quelli preventivati nell'atto di mandato. Cfr., T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni, contenuto e limiti della distinzione*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, p. 57.

⁶²⁰ M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 45 ss.

sull'attribuzione della sovranità alla nazione e sul libero mandato parlamentare, due facce della stessa medaglia⁶²¹.

Tra le trasformazioni sociali che portarono alla crisi di questo stato “*monoclasse*” borghese, un ruolo determinante è sicuramente da riconoscersi nella nascita dei partiti, i quali all'esito del consolidamento in senso democratico del governo rappresentativo divennero i principali attori⁶²².

L'affacciarsi sulla scena politica dei partiti rappresentanti le masse popolari, unitamente all'estensione del suffragio a tutti i cittadini, comportò la complicazione del circuito politico, anzitutto perché in Parlamento, da quel momento in poi, sedettero i rappresentanti di un tessuto sociale conflittuale e diversificato, ossia pluralistico. Il progressivo consolidamento dei partiti sul territorio rese necessaria la creazione di un apparato burocratizzato e professionalizzato, capace di aggregare e mobilitare le masse, ma soprattutto di esercitare un controllo penetrante sui propri parlamentari. A ben vedere, rispetto alla concezione liberale della rappresentanza politica il disegno di un parlamentarismo fondato sui partiti presenta elementi di continuità e rottura, poiché esso spezza il nesso funzionale fra rappresentanza e sfera pubblica borghese, ma recupera un'istanza di trascendimento del pluralismo sociale, allocandola però nella società civile. In breve, una rappresentanza fondata sui partiti punterebbe a conseguire un obiettivo di aggregazione politica non già attraverso una discussione parlamentare separata dalla società civile, ma per mezzo di organizzazioni espresse dal popolo nella dimensione reale delle istituzioni del pluralismo politico. Queste sono le modificazioni dell'istituto della rappresentanza politica che sostanzialmente aprono i nuovi orizzonti del mandato di partito⁶²³. In altri termini i partiti politici, in quanto “*portatori di una visione parziale dell'interesse generale*”, svolgono una funzione aggregante di tipo ideologico necessaria per “*imbrigliare*”, semplificare e tradurre il pluralismo politico in istanze istituzionali necessarie per governare i complessi processi decisionali⁶²⁴.

Nonostante queste profonde differenze con lo stato liberale rappresentativo nelle democrazie pluraliste vengono conservati istituti apparentemente confliggenti con i principi sopra descritti, quali il concetto di nazione e il libero mandato parlamentare, occorre però

⁶²¹ Come ha notato Romano Orrù, “*nell'orizzonte teorico-donnatico liberale i principi della sovranità nazionale, dell'unità della rappresentanza politica e del divieto di mandato imperativo si saldano in maniera pressoché diretta*”, cfr., R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., pp. 1097 ss. Sulla stessa linea teorica v. anche L. CIAURRO, *Art. 67*, cit. pp. 1298 ss.

⁶²² La dottrina ha individuato quattro differenti tappe nel cammino del pieno riconoscimento costituzionale dei partiti politici (la fase della *Bekämpfung*, caratterizzata dalla ostilità dello Stato nei confronti delle organizzazioni partitiche, quella dell'*Ignorierung*, ove le istituzioni erano sostanzialmente indifferenti al fenomeno, quella dell'*Anerkennung und Legalisierung*, che segna il momento del riconoscimento giuridico dei partiti, e infine la fase dell'*Inkorporation*, ossia quella del loro vero e proprio inserimento nella struttura costituzionale); H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930, 12 s., ripreso da P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, pp. 67 ss. Ciò però non sta a significare che prima della nascita dei partiti di massa non vi fossero “*partiti*”: essi tuttavia altro non erano che il riflesso delle semplici divisioni endoparlamentari, identificabili con i moderni gruppi parlamentari. Mancava invero un associazionismo partitico non istituzionale.

⁶²³ Fu proprio questo filone di pensiero a indurre Hans Kelsen a suggerire un modello di struttura del parlamento nel quale ciascun partito deleghi di volta in volta “*i competenti di cui esso dispone*” per la discussione delle varie leggi. Cfr., H. KELSEN, *La democrazia*, IV ed., Bologna, 1981, pp. 158 ss.

⁶²⁴ Per una puntuale analisi sull'erompere del mandato di partito nelle democrazie pluraliste, cfr. *supra*, A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese*.

che essi siano interpretati alla luce dei principii che ispirano i sistemi *democratico-pluralisti*.

Un'eminente dottrina ha efficacemente osservato come per nazione si debba intendere non più un'entità astratta titolare della sovranità, trascendente il popolo concreto, bensì il popolo "*reale*", la concreta articolazione di esso, con le sue divisioni e le sue pluralità, organizzato in partiti politici secondo una determinata ideologia⁶²⁵, una precisa *Weltanschauung*⁶²⁶; ciò ha condotto la dottrina a ritenere necessario un ripensamento dell'istituto del libero mandato parlamentare, in particolare con l'introduzione di garanzie volte a tutelare la posizione e il ruolo, in Parlamento, dei partiti politici, forme di vincolo indispensabili per limitare l'assoluta libertà dei parlamentari riconosciuta loro nel corso dell'esperienza dello Stato liberale rappresentativo. Sul punto si avrà modo di tornare più avanti.

5.3. Articolo 160 e divieto di mandato imperativo: coerenza o antinomia? Un falso problema.

Dopo questo breve *excursus* sull'evoluzione del concetto di rappresentanza politica e sul suo stretto rapporto con il libero mandato parlamentare, possiamo meglio illustrare le ragioni per cui nella Costituzione portoghese, differentemente da quella italiana, è stata prevista una disposizione volta a sanzionare con la decadenza dal mandato il parlamentare che dopo essere stato eletto con un partito politico decida di abbandonarlo e iscriversi a un altro, in sintesi il motivo per cui è stata pensata una clausola *anti-defezione* parlamentare.

Questa clausola non può essere in alcun modo isolata dall'impianto *politico-rappresentativo* portoghese ma deve essere appunto analizzata prendendo in considerazione la disciplina costituzionale estremamente dettagliata che regola la posizione, il funzionamento e l'organizzazione dei partiti politici portoghesi⁶²⁷. In particolare, proprio attraverso la comparazione di questa con la scarna disciplina sui partiti politici contenuta nella Costituzione italiana è possibile individuare le ragioni per cui la disposizione contenuta nell'articolo 160 della Costituzione portoghese risulta assolutamente coerente con quell'impianto *politico-costituzionale* e viceversa poco compatibile con il nostro.

È noto che in Italia la funzione costitutiva assunta dai partiti antifascisti nella formazione del nuovo stato repubblicano indirizzò i Costituenti verso un assetto che tende a fare dei partiti il perno della democrazia politica. La Carta costituzionale italiana, tuttavia, differentemente da quella portoghese, dedica pochissimo spazio alla disciplina dei partiti politici e in particolare non dedica alcuna disposizione volta a disciplinare l'organizzazione interna a essi.

⁶²⁵ Sul punto, si rammenta che Zanon ha brillantemente rilevato che in realtà nelle democrazie pluraliste rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo seguono logiche diverse e distinguibili. Per l'Autore il concetto di rappresentanza nazionale deve essere inteso come rappresentanza del popolo "*vero*", ossia, riprendendo Crisafulli, del popolo "*nella sua concreta articolazione, nella molteplice e discordante varietà degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie, che ne sostanzia storicamente la realtà*". Cfr., N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 73 ss.

⁶²⁶ Sulla base di questo concetto di nazione è stata elaborata la teoria della sovranità popolare, teoria sulla quale si sono basate le Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra. Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., pp. 35 ss.

⁶²⁷ Cfr., *supra*, A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese*.

Invero proprio questa sostanziale differenza di disciplina costituzionale avente a oggetto i partiti politici giustifica nella Costituzione portoghese la presenza di una disposizione quale l'articolo 160, la quale, lungi dall'introdurre il vincolo di mandato, prevede una clausola *anti-defezione* parlamentare che, nel rapporto trilatero *partito - corpo elettorale - eletto*, fa pendere l'ago della bilancia sul primo⁶²⁸.

In Portogallo è prevalsa l'esigenza di costruire una democrazia "*protetta*", una *werhafte Demokratie*⁶²⁹, ritenuta necessaria alla luce delle vicende *politico-costituzionali* che hanno portato alla Costituzione portoghese del 1976, in particolare il ruolo di primaria importanza svolto dal Movimento delle forze armate (MFA) nel crollo del regime salazariano e il dialogo avviato subito dopo con i partiti politici al fine dell'introduzione di un regime democratico. Questo, in sostanza, è il *background politico-costituzionale* che ha fatto da sfondo alla redazione della Costituzione portoghese⁶³⁰. Ciò ha indirizzato verso un pluralismo politico ad alto grado di compattezza interna, con l'omologazione dei limiti del diritto di associazione in genere a quelli posti ai partiti politici, e con il vincolo di tutte le espressioni associative al rispetto di una clausola, quella della "*legalità democratica*" (art. 3 della Costituzione portoghese), carica di una evidente valenza *politico-ideologica*. Questi sono alcuni degli elementi che giustificano una disposizione come quella contenuta nell'art. 160, che, pur non introducendo un vero e proprio mandato di partito, tutela il partito politico quale fondamentale soggetto istituzionale, chiamato a dare concretezza a quella sovranità popolare sancita dal secondo articolo della Costituzione portoghese⁶³¹.

Dove, all'opposto (come è accaduto in Italia), è stato prevalente l'obiettivo di assecondare le virtualità di una costituzione aperta "*per valori*" e di costruire un sistema politico in grado di resistere alla semplificazione delle sue linee di divisione, si è verificata,

⁶²⁸ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., pp. 140 ss.

⁶²⁹ Sul concetto di democrazia "*protetta*" non si può prescindere da qualche riflessione sull'esperienza costituzionale tedesca. Il riconoscimento costituzionale dei partiti è stato iscritto in un quadro costituzionale ispirato dall'idea di una democrazia protetta appunto nei confronti delle forze antisistema, e pertanto l'istituzionalizzazione dei partiti politici ha trovato corrispondenza anzitutto nei dispositivi di salvaguardia dei principi dell'ordinamento *democratico-liberale*, sulla quale vigila il Tribunale costituzionale federale attraverso il potere di dichiarare incostituzionali i partiti che con quei principi si pongano in contrasto. Come è noto, soprattutto nei primi anni della Repubblica federale, nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, il forte risalto del motivo ispiratore della cd. democrazia "*armata*" ha contribuito a far passare in secondo piano il principio del divieto di mandato imperativo (riconosciuto dall'art. 38 GG) rispetto all'obiettivo prioritario di assicurare che la formazione della volontà politica del popolo si svolgesse in modo coerente con i caratteri del principio democratico posto a fondamento della Legge Fondamentale. Con due storiche sentenze il Tribunale Costituzionale, dichiarando anticostituzionali il partito neonazista e il partito comunista, determinò oltre che lo scioglimento di tali partiti anche la decadenza dal mandato dei deputati appartenenti ai partiti colpiti dalla relativa pronuncia. Quanto detto è ben raccontato da P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., pp. 80 ss.

⁶³⁰ Non è possibile qui dilungarsi sulle caratteristiche della democratizzazione portoghese. Valga però questo accenno per spiegare come il sistema costituzionale portoghese, in maniera analoga ma per certi versi ancor più accentuata che negli altri paesi dell'Europa continentale, sia caratterizzato a livello parlamentare da un deciso protagonismo dei partiti. Si può perciò definire il parlamento monocamerale portoghese come un parlamento "*a base partitica*". L'*Assembleia da República* viene eletta attraverso un sistema proporzionale a liste bloccate, con un'unica circoscrizione nazionale (sistema previsto nella carta costituzionale: art. 113.5 Costituzione portoghese). Sulla base dell'art. 151.1 della Costituzione portoghese, le liste dei candidati sono presentate dai partiti: in altre parole, i deputati non sono obbligati a essere iscritti a un partito politico, ma sono eletti in liste presentate dai partiti politici. Cfr. *supra*, L. MARILOTTI, *Ragioni storiche dell'esigenza, per i partiti portoghesi, di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione*.

⁶³¹ Cfr. *supra*, A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese*.

sul piano costituzionale, una sostanziale attrazione del regime dell'associazionismo politico nell'area del diritto comune delle associazioni: la prevalenza della dimensione associativa su quella istituzionale⁶³², l'insistenza del "concorso", temperato solo dal metodo democratico (previsto dall'articolo 49 della Costituzione italiana), come regola fondamentale della competizione tra i partiti, la mancata introduzione di limiti ideologici⁶³³ e di controlli statali, le forti resistenze, a lungo protrattesi e ancora oggi presenti nella coscienza del sistema partitico, nei confronti di interventi legislativi che, disciplinando l'organizzazione interna dei partiti, ne cristallizzassero un certo tipo di struttura, sono, in estrema sintesi, espressioni di un'istanza ritenuta prioritaria e fondamentale, quella che la pluralità dei partiti rispecchi nel modo più fedele lo spettro delle divisioni riscontrabili nella società⁶³⁴.

5.4. Il libero mandato parlamentare e l'assenza di regole costituzionali sulla vita interna dei partiti politici: un architrave del sistema politico-rappresentativo italiano

La prospettiva indicata getta nuova luce in merito all'interpretazione delle disposizioni costituzionali sulla rappresentanza politica, e sul nostro art. 67 in particolare, il quale così dispone: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

Secondo la dottrina prevalente, esso reca l'impronta di due ispirazioni differenti della Costituzione repubblicana. Da una parte, il richiamo alla rappresentanza della nazione, previsto dalla prima parte dell'articolo, in ordinamenti retti dal principio della sovranità popolare, come già detto, deve essere letto con riferimento al popolo "reale", cioè a una comunità statale considerata nella concretezza delle sue divisioni e antagonismi⁶³⁵. Se per questo aspetto l'articolo 67 è stato collegato con l'ispirazione democratica della Costituzione, la sua seconda parte è stata ricondotta invece alla componente liberale o garantista di questa, nell'espressione del principio che dalle vicende del rapporto tra

⁶³² La Costituzione italiana disciplina i partiti in un solo articolo, il 49, che dal punto di vista normativo è molto scarso, poiché nella sostanza stabilisce solo la pluralità dei partiti politici. Sul punto, Rescigno, nel ritenere non istituzionalizzati i partiti politici dalla Costituzione italiana, scrive che "è di estremo interesse notare che l'art. 49 si trova nella prima parte della Costituzione, quella dedicata ai rapporti civili, economici, sociali, e non invece nella seconda, che è dedicata alla organizzazione dello Stato. I costituenti giustamente hanno colto nei partiti l'aspetto peculiare per cui essi, per quanto determinanti nella vita politica non fanno parte dello Stato". Cfr., G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 321.

⁶³³ L'unico limite ideologico imposto dalla Costituzione alla nascita di partiti politici è contenuto nella XII disposizione transitoria e finale; essa, al primo comma, prevede esplicitamente che "È vietata la ricostituzione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista". Tra l'altro occorre precisare che a questo divieto deve essere data un'interpretazione meramente storicistica, a sostegno di ciò in Assemblea costituente fu detto che il partito fascista è quello che si è manifestato nella realtà storica e politica del Paese dal 1919 al 1943 e non è quindi possibile alcuna interpretazione equivoca.

⁶³⁴ Sul punto, cfr., P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 82 ss.; P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 251 ss.

⁶³⁵ Secondo questa tesi, "la prima delle due regole enunciate dall'art. 67 cost. risulterebbe compatibile con lo stesso mandato imperativo, cioè con le istruzioni e le direttive che le diverse "parti" del popolo potrebbero legittimamente impartire ai rappresentanti". In tal senso, l'articolo 67 non sarebbe ridondante nelle sue due regole, poiché la seconda verrebbe a stabilire un divieto che non discende, logicamente, dalla prima. Sul punto, cfr., V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniv. Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, p. 127.

parlamentare e partito non debbano derivare conseguenze a carico del singolo⁶³⁶. In sintesi, secondo questa dottrina l'articolo 67 della Costituzione italiana sarebbe il risultato della giustapposizione di due principi aventi una matrice diversa, ma, dinanzi al riconoscimento costituzionale di una comunità divisa in partiti e di un parlamento articolato in gruppi politici, il divieto di mandato imperativo non avrebbe altra funzione che quella di porre un argine agli svolgimenti estremi del principio democratico risultante dagli articoli 1 e 49 della Costituzione⁶³⁷.

Pur riconoscendo la validità e la coerenza *logico-sistemica* della tesi dottrinale sopra richiamata, si vuole tentare di “*fondare*” la necessità di conservare il divieto di mandato imperativo “*forte*”, non temperato da forme di vincolo di partito o da clausole *anti-defezione* parlamentare, portando avanti un differente *iter logico-argomentativo*⁶³⁸.

Secondo lo scrivente, la volontà dei Costituenti italiani di non disciplinare accuratamente l'organizzazione interna dei partiti politici e, più in generale, gli aspetti concreti della vita politica, nonostante essi riconoscessero l'importanza fondamentale dei partiti per il corretto funzionamento del circuito rappresentativo, deve costituire la bussola con la quale orientarsi nel capire le ragioni per cui si è deciso di introdurre, in Costituzione, un divieto di mandato imperativo “*forte*”, non temperato da istituti, come le clausole *anti-defezione*, volti a tutelare la posizione del partito politico in parlamento.

In quest'ottica, il nesso tra gli articoli 49 e 67 assume un valore centrale. In primo luogo, la protezione dello *status* individuale del parlamentare si iscrive in un modello di rappresentanza caratterizzato dalla continuità tra il momento comunitario della determinazione della politica nazionale e il rispecchiamento di una società civile articolata. In secondo luogo, il divieto di mandato imperativo, rafforzando il profilo dialettico del rapporto tra parlamentari e partiti, salda la legittimazione della rappresentanza parlamentare alla democraticità dei processi politici decisionali dei partiti, e pone un ostacolo alla tendenza al completo assorbimento della determinazione della politica nazionale (secondo l'art. 49, riservata ai cittadini organizzati in partiti) all'interno degli apparati di partito. Nel divieto di mandato imperativo, collocato in questa dimensione “*collettiva*”, attenta al rapporto tra i partiti e gli altri soggetti del pluralismo, è stata, non a caso, ravvisata, una garanzia della democrazia interna dei partiti politici: il divieto, assicurando ai singoli parlamentari e ai gruppi la possibilità di svolgere mediazioni e di rappresentare punti di vista differenti dalla linea ufficiale del partito, opera da un lato come fattore di protezione della libertà e della pubblicità del processo di formazione della politica nazionale, dall'altro incide indirettamente sull'organizzazione interna dei partiti politici⁶³⁹.

⁶³⁶ P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in *Raccolta di scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, p. 439 ss.

⁶³⁷ Pare essere questo l'impianto *teorico-costituzionale* che ha ispirato la sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 1964. Con questa sentenza la Corte ha fornito una definizione del libero mandato, precisando che esso è “*rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito*”.

⁶³⁸ Piuttosto che di un'interpretazione di tipo “*residuale*”, sembra opportuno dare all'art. 67 una lettura unitaria, capace di configurare il divieto di mandato imperativo come aspetto di una relazione rappresentativa attenta al collegamento fra parlamento, partiti politici e società civile. Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pp. 86 ss.

⁶³⁹ K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in modernen Staate*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung des deutschen Staatsrechtslehrer*, XVII, Berlin-New York, 1959, pp. 31 ss.

In sintesi, nel nostro ordinamento costituzionale, il divieto di mandato imperativo previsto dall'art. 67, nell'assicurare al processo *politico-decisionale* democraticità e trasparenza, rende non necessaria una puntuale regolazione costituzionale del ruolo dei partiti politici e della *"vita"* interna agli stessi. I Costituenti, percependo la necessità di consentire al pluralismo di esprimersi nel modo più libero possibile, decisero saggiamente e coraggiosamente, da un lato, di non regolare l'organizzazione interna del partito politico, dall'altro, di assicurare, attraverso il divieto di mandato imperativo *"forte"*, l'attuazione di quel *"metodo democratico"* indispensabile per la determinazione della politica nazionale. Questa relazione tra l'assenza del mandato imperativo e l'assenza di una puntuale regolazione costituzionale del partito politico deve essere considerata come un architrave del nostro sistema *politico-rappresentativo*.

Per questo motivo sono da considerare non coerenti con lo spirito della nostra Costituzione sia l'introduzione di clausole *anti-defezione* parlamentare, come quella prevista dall'art. 160 della Costituzione portoghese, sia misure volte a disciplinare nei minimi dettagli l'organizzazione interna ai partiti politici e, più in generale, la vita politica.

Le considerazioni che precedono non vogliono evidentemente trascurare l'istanza, particolarmente avvertita in un periodo nel quale l'attività parlamentare ha assunto carattere spiccatamente professionale ed è destinata a svolgersi necessariamente nell'ambito di gruppi organizzati, di un ridimensionamento della libertà del singolo deputato di concorrere al mutamento degli equilibri politici del *"partito in parlamento"*⁶⁴⁰, già oggetto di attenzione istituzionale⁶⁴¹: ciò appare, del resto, difficilmente contestabile, ove per

⁶⁴⁰ Sul punto si ricorda quanto sostenuto da Costantino Mortati, il quale, in un saggio del 1946, affermava che *"l'impostazione della disciplina di partito agli aderenti al gruppo parlamentare può apparire giustificata solo in quanto ogni decisione del gruppo stesso sia presa con tutte le più minute garanzie di una libera discussione e di una chiara decisione"*. In particolare, cfr. C. MORTATI, *Introduzione alla legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946, p. 372.

⁶⁴¹ Va proprio in questa direzione, la riforma del Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea nella seduta del 20 dicembre 2017, con la quale si sono introdotte nuove regole riguardanti la formazione dei gruppi parlamentari.

La modifica del Regolamento del Senato è stata promossa con l'intenzione dichiarata di conformare l'istituzione alle esigenze di un parlamentarismo adeguato a un contesto sovranazionale sempre più complesso, nel quale occorre operare con efficienza e tempestività per far fronte alle numerose sollecitazioni provenienti dalla società e dalla politica. Vengono così introdotte diverse previsioni normative che riguardano molteplici aspetti dell'attività parlamentare. Com'è stato notato, tuttavia, le misure *"sistematicamente più innovative della riforma sono quelle *"antiframmentazione"* e *"antitransfughismo"* riguardanti la nuova disciplina dei Gruppi parlamentari, poiché è facile immaginare non solo che avranno un'influenza sul funzionamento interno del Senato, ma che produrranno anche effetti esterni all'ambito prettamente parlamentare"*.

Fermo restando il requisito numerico, in base alla nuova disciplina, il gruppo deve altresì *"rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici"* (art. 14, c. 4). Il Consiglio di Presidenza non potrà più autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci iscritti. L'unica eccezione prevista è quella consentita ai *"senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e [a]i senatori eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche"*, i quali *"possono costituire un gruppo composto da almeno cinque iscritti"* (art. 14.5), anche in corso di legislatura (art. 15.3). Inoltre, si prevede che i vicepresidenti e i segretari d'aula che entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione, decadono dall'incarico. Non decadono il Presidente del Senato e i Senatori questori, il primo per la prerogativa costituzionale di supplenza del capo dello Stato in caso di suo impedimento; i secondi per le relevantissime funzioni che esercitano nell'organizzazione interna dell'assemblea.

l'appunto si consideri tale garanzia di libertà in un'ottica di tipo individuale, e non anche nel quadro di processi più vasti di ricambio delle aggregazioni politiche. Ma, anche per tali ragioni, il divieto di mandato imperativo può conservare un significato "nuovo" e "attuale" solo se lo si configuri come un aspetto, o più esattamente come una proiezione in Parlamento di un certo tipo di regime dell'associazionismo politico e di un certo tipo di libero pluralismo.

5.5. *Differenze nell'assetto partitico portoghese ed italiano e riflessi sul mandato parlamentare.*

Armati di queste ultime considerazioni, si può tornare sul contratto di governo Lega-m5s dal quale si era partiti, al fine di esprimere qualche osservazione conclusiva sull'opportunità di introdurre nell'ordinamento costituzionale italiano una clausola *anti-defezione* parlamentare analoga a quella prevista dall'art. 160 della Costituzione portoghese.

Come abbiamo visto, l'articolo 160 della Costituzione portoghese si inserisce in un impianto *politico-costituzionale* estremamente differente dal nostro. Pur riconoscendo entrambe le Carte costituzionali il rilevante ruolo che il partito politico è chiamato a svolgere nelle democrazie pluraliste, la Costituzione portoghese dedica ben quaranta articoli alla disciplina dei partiti politici, mentre nella Costituzione italiana quest'ultima è sostanzialmente contenuta in un solo articolo, il 49⁶⁴². Ciò mostra (anche alla luce di quanto detto sulla necessità di non isolare la disposizione contenuta nell'art. 160 dalla disciplina partitica estremamente ricca e dettagliata contenuta nella Costituzione portoghese) che sarebbe quantomeno singolare introdurre nella nostra Costituzione una disposizione analoga all'art. 160 senza adottare una serie di regole costituzionali o legislative che vadano a disciplinare i partiti politici e, in particolare, la loro vita interna. Si ritiene perciò che solo ottemperando a questa condizione sarebbe sostenibile una modifica dell'art. 67 volta a introdurre in Costituzione una clausola *anti-defezione* parlamentare. Ad ogni modo, l'introduzione di puntuali regole disciplinanti la vita interna ai partiti politici si porrebbe in netto contrasto con l'impianto politico e partitico che i Costituenti avevano in mente in sede di dibattito in Assemblea costituente⁶⁴³.

Infine, tali previsioni non sembrano incidere in modo sostanziale sulla libertà del mandato poiché si limitano ad aggiungere un requisito qualitativo in aggiunta a quello numerico, rispondendo alla "duplice esigenza di consentire una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare, che la frammentazione e la proliferazione dei soggetti politici presenti in Parlamento ha seriamente compromesso"

⁶⁴² Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto – Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 554. Luciani, esaminando la disciplina costituzionale del sistema partitico italiano, sostiene che "I Costituenti, pur avendo in mente un determinato panorama dei partiti (e anche del sistema elettorale, immaginato come proporzionale), si limitarono ad escludere il monopartitismo, non dicendo nulla sul formato del sistema partitico".

⁶⁴³ Una voce dissenziente in Assemblea costituente era quella di Calamandrei, il quale il 4 marzo 1947 argutamente sostenne: "Avrebbe dovuto esser vanto della nuova Costituzione italiana riuscire ad inquadrare questa realtà nei congegni giuridici: i partiti, in realtà, come voi sapete, sono le fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge. I partiti hanno cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari. Vedete: qui, mentre io vi parlo (e vi ringrazio della indulgenza con cui mi ascoltate), so benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo, essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che, quando si tratterà di votare, voi, pure avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me. E allora io mi domando: se le discussioni si fanno nell'intento di persuadersi, a che giova continuare qui a perdere il tempo nel parlare e nell'ascoltare, quando le persone qui riunite sono già persuase in anticipo su tutti i punti? Questa è la conseguenza dell'esistenza dei partiti:

In conclusione, la garanzia del divieto di mandato imperativo, nella nostra Costituzione, costituisce un limite, un argine affinché il nostro sistema partitico, ispirato al più libero pluralismo, non sfoci in un “*caotico*” predominio dei partiti politici. In altri termini, il libero mandato parlamentare è la misura che ha consentito ai Costituenti di costruire un sistema politico e partitico audace e lungimirante, essendo stato previsto come unico limite che i partiti politici conducano necessariamente la propria lotta politica “*con metodo democratico*” (art. 49). Come è stato detto, “*il metodo democratico*”, richiamato dall’art. 49, condiziona l’attività esterna del partito politico e non la sua attività interna⁶⁴⁴; esso, assieme alla garanzia del libero mandato parlamentare, consente da un lato di rendere sostenibile un sistema partitico con pochi vincoli e controlli⁶⁴⁵, dall’altro di poter sostenere ancora oggi l’interpretazione dell’art. 49 della Costituzione proposta da Palmiro Togliatti in sede di dibattito nella prima sottocommissione della Commissione dei 75. Egli affermò allora che in uno Stato democratico anche un partito “*anarchico*” deve essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo cioè gli aderenti al partito della falsità delle loro idee, ma non negando in alcun modo al partito stesso il diritto di esistere e di svilupparsi⁶⁴⁶.

Sulla scorta di queste autorevoli parole si ritiene che questa in fondo sia e debba essere ancora oggi l’*essenza* delle democrazie pluraliste.

dei quali non si può dire se sia bene o male che ci siano; ci sono, e questa è la realtà. E allora si sarebbe desiderato che nella nostra Costituzione si fosse cercato di disciplinarli, di regolare la loro vita interna, di dare ad essi precise funzioni costituzionali. Voi capite che una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici.

L’organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia”. Cfr. P. CALAMANDREI, Ass. cost., 04-03-1947.

⁶⁴⁴ Non venne infatti approvato in sede di Assemblea costituente l’emendamento presentato da Ruggiero e Mortati, il quale così disponeva: “*Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti che si **formino** e concorrano, attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale*”.

⁶⁴⁵ Sul punto, occorre segnalare che recentemente sono state introdotte rilevanti novità aventi ad oggetto l’organizzazione interna dei partiti politici, sia pure latamente intesa. Cfr. d.l., n. 146/2013, convertito con modificazioni nella l. n. 13/2013 e parzialmente modificato dal d.l., n. 149/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 13/2014. Questi atti normativi hanno introdotto tre innovazioni radicali in tema di partiti politici:

1. Per la prima volta hanno dettato norme sull’organizzazione e sul funzionamento dei partiti politici (non necessariamente di tutti, ma di quelli che intendono avvalersi dei benefici previsti dalla legge, e cioè in pratica di tutti quelli significativi, essendo molto improbabile che un partito importante rinunci ai benefici previsti);

2. Ha abolito il finanziamento pubblico dei partiti che aveva caratterizzato il sistema partitico dal 1974 in poi, sia pure con diverse modalità e in base a leggi differenti succedutesi nel tempo;

3. Ha disciplinato con norme di favore le contribuzioni volontarie ai partiti politici da parte di persone fisiche e di altri soggetti.

⁶⁴⁶ P. TOGLIATTI, Ass. cost., I Sc., 19-11-1946.

CONCLUSIONI

La ricerca sul divieto di mandato imperativo nell'ordinamento portoghese ha avuto essenzialmente ad oggetto l'analisi dell'art. 160, lett. c), della Costituzione del 1976, espressamente richiamato anche dal recente "contratto di governo per il cambiamento".

In sede conclusiva si possono sinteticamente mettere in luce alcuni aspetti emersi nel corso nel lavoro.

Dal punto di vista storico è opportuno sottolineare come, a seguito del colpo di stato militare del 1974 che aveva posto fine al regime salazariano, vi fosse l'esigenza di raggiungere un equilibrio tra i poteri al fine di evitare che le forze armate prendessero il sopravvento sulle istituzioni civili.

A questo fine si individuò nell'Assemblea nazionale e nei partiti politici i soggetti in grado di contrapporsi efficacemente al potere militare: la costituzionalizzazione del principio elettorale proporzionale; il monopolio della presentazione delle candidature e il divieto di costituzione di partiti regionali pongono i partiti politici al centro del sistema di democrazia rappresentativa portoghese.

La centralità dei partiti si accompagna ad una minuziosa regolazione sia a livello costituzionale che ordinario della vita interna ad essi, improntandola al rispetto del principio democratico, tutelato poi da ampie garanzie giurisdizionali.

È in questo quadro che si colloca l'art. 160, lett. c), della Costituzione del 1976: la disposizione in esame tutela i partiti, monopolisti nella presentazione delle candidature e destinatari del voto degli elettori, contro le possibili alterazioni degli equilibri emersi nelle elezioni che potrebbero derivare dal passaggio di un parlamentare da un partito all'altro.

Ciò non implica affatto che tale ordinamento abbia accolto una concezione del mandato parlamentare in senso vincolato: la Costituzione non solo enuncia la libertà del mandato, ma sono assicurati, anche tramite i regolamenti parlamentari e gli statuti dei partiti politici, ampi spazi per l'espressione del dissenso.

L'articolo 160 della Costituzione portoghese si inserisce in un quadro *politico-costituzionale* ben definito, ed estremamente differente da quello italiano. Pur riconoscendo entrambe le Carte costituzionali il rilevante ruolo dei partiti politici nelle democrazie pluraliste, la Costituzione portoghese dedica decisamente più spazio alla disciplina dei partiti. Ciò dimostra che sarebbe quantomeno singolare introdurre nella nostra Costituzione una disposizione analoga all'art. 160 senza adottare una serie di regole costituzionali o legislative che vadano a disciplinare i partiti politici e, in particolare, la loro vita interna. Si ritiene perciò che solo ottemperando a questa condizione sarebbe possibile introdurre una clausola *anti-defezione* parlamentare, anche se una puntuale definizione del metodo democratico riferito alla vita interna ai partiti politici si porrebbe in parziale contrasto con l'interpretazione originaria dell'art. 49 emersa in Assemblea Costituente.

BIBLIOGRAFIA

AMATO G., *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980.

ANTUNES L., *A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal*, in *Análise Social*, Vol. XXIV, No. 100 (1988).

ARAJUIO ALVES J., *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídicoconstitucional português*, in *Julgar Online*, maggio 2017.

AZZARITI G., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *politica del diritto*, n. 3/2013.

AZZARITI G., *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in BRUNELLI G. - PUGIOTTO A. - VERONESI P. (a cura di) *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, vol. V., sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Napoli, Jovene, 2009

BERGONZINI C., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008.

BIONDI F., LEONE S., *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012.

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, III ed., Milano, 1974.

BIZZARRI A., *Origine e caratteri dello Stato Nuovo portoghese*, Milano, 1941.

BOBBIO N., *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, n. 3, 1987.

BOWLER S. - FARRELL D.- KATZ R. (a cura di) *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH, Ohio State University Press, 1999.

BRAGA DA CRUZ M., *Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária*, *Análise Social*, 100, 1988.

BRUNEAU T., *Political Parties and Democracy in Portugal*, Boulder, Westview Press, 1997.

CAMPINOS J., *A Ditadura Militar 1926/1933*, Lisboa, 1975.

CANOTILHO J.J.G.-. MOREIRA V, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978.

CARDINI A., *I partiti e la costituente*, in *Studi senesi*, 2008, pp. 381-388.

CAREY J. M. - SHUGART M. S., *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*, in *Electoral Studies*, n. 14, 1995.

CARNEVALE P., *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013.

CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.

CIAURRO L., *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II. Torino, UTET, 2006.

CITRIGNO A.M. - MOSCHELLA G., *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa"*, svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016.

CITRIGNO A.M.- G. MOSCHELLA G., *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo*, in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa"*.

CODUTI D., *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, Napoli, Jovene Editore, 2012.

COLAÇO ANTUNES L. F., *Os custos democráticos do mandato imperativo de partido*, in *Vértice*, 7 Ottobre 1988.

COSTA LOBO M. - COSTA PINTO A. - MAGALHÃES P. C., *Portuguese Democracy. An Overview*, Pubblicato in francese in BRACK N. - DE WAELE J. M. - PILET J. B. (a cura di), *Les démocraties européennes - 3e éd. - Institutions, élections et partis politiques*, Armand Colin, Parigi, 2015.

COSTA LOBO M. - MAGALHÃES P., *Election Report: the Local Elections of 2001 and the Legislative Elections of 2002*, in *Southern European Politics and Society*, vol. 7, no.1, 2003.

COSTA LOBO M.- SANTANA J. -PEREIRA P. T., *Uma proposta para a reforma do sistema político*, in SOROMENHO MARQUES V.- PEREIRA P. T. (a cura di), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal - volume I*, Lisbon, Fundação Calouste Gulbenkian, 2015.

COSTA LOBO M., *A Elite Partidaria em Portugal, 1976-2002*, in COSTA-PINTO A.- FREIRE A. (a cura di), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, 2003.

COSTA LOBO M., *The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation*, in *Party Politics*, 7(5).

COTTA M., *Il problema del bicameralismo - monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1971.

CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniv. Assemblea Costituente*, Firenze, 1969.

CRISAFULLI V., *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, luglio-dicembre, n. 3-4.

CRISAFULLI V., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II ed., Firenze, University Press, 2004.

DA COSTA J.C., *A Jurisdição Constitucional em Portugal*, 3.a Edição, Coimbra, Almedina, 2007.

DAMELE G., *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017.

DE ALMEDA C., voce *Assembleia Nacional*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, I, Lisbona, 1996, pp. 488 ss.

DE ALMEDA C., voce *Câmara Corporativa*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, Lisbona, 1996, pp. 146 ss.

DE MARCO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018, 10 dicembre 2018.

DE OLIVEIRA DIAS F. M., *Aspetti salienti della revisione costituzionale in Portogallo*, Roma, 1982.

DE VERGOTTINI G., *Dalla rivoluzione di aprile alla nuova costituzione portoghese*, in AA.VV., *Democrazie Atlantiche*, pp. 121-137.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., CEDAM, Padova, 2013.

DE VERGOTTINI G., *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, Giuffrè, Milano, 1977.

DEL PERO M., *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese*, in *Contemporanea*, fascicolo 4, ottobre 2005, pp. 637 ss.

DI CIOLO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V edizione, Giuffrè, Milano, 2013.

DI COSIMO G., *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014.

DI RUFFIA B., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1974.

DICKMANN R., *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014.

DUVERGER M., *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, *European Journal of Political Research*, vol. 8, no.2, 1980.

DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel I. Les grands systemes politiques*, 1955, Trad. ita. *I sistemi politici*, Laterza, Bari, 1978.

E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2017.

ELGIE R., *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, OUP, 1999.

F. GRANDI, *Il divieto di mandato imperativo: tra cogenza, obsolescenza e convalescenza*, in *www.apertacontrada.it*, 9 gennaio 2014.

FABBRINI S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in FABBRINI S. - LIPPOLIS V.- SALERNO G. M. (a cura di), *Governare le democrazie. Esecutivi, leader, sfide. Il Filangeri*, Quaderno 2010.

FANCELLI M., *La Costituzione della Repubblica Portoghese*, Firenze, 1946.

FERREIRA DA CUNHA P., *Para uma História Constitucional do Direito Português*, Coimbra, 1995.

FERREIRA PINA A. M., *De Reousseau ao Imaginario da Revolução de 1820*, Lisboa, 1988.

FLORIDIA G.G., *La Costituzione dei moderni*, Torino, Giappichelli, 1991.

FRAENKEL E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di CIAURRO L. - FORTE C., Giappichelli, Torino, 1954.

FRANCHETTI PARDO G., *Il Portogallo da Salazar alla democrazia (1968-1974)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, volume 82, n. 4, anno 2015, pp. 534 ss.

FREIRE A. - COSTA PINTO A., *O Poder Presidencial em Portugal*, Lisboa, D. Quixote, 2010.

FREIRE A. - MOREIRA D. - MEIRINHO M., *Para uma melhoria da representação política: A reforma do sistema eleitoral*, Lisbon, Sextante editora, 2010.

FREIRE A., *Recrutamento parlamentar: os deputados portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisbon, Stape, 2001.

FUSARO C., Elezioni, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2006.

G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XVI ed., Bologna, Zanichelli, 2017.

GARCÍA ROCA J., *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi editorial, 1999.

GOMES CANOTILHO J. J., *Direito constitucional e teoria da Constituição*, VII ed., Coimbra, Almedina, 2003.

GOMES CANOTILHO J. J., *Direito constitucional*, Coimbra, 1987.

GOMES CANOTILHO J. J., ORRÙ R. (a cura di), *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, Giappichelli, 2006.

GOMES CANOTILHO J.J. - MOREIRA V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

GOMES CANOTILHO J.J. - MOREIRA V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II ed., II, Coimbra, Coimbra Editora, 1985.

GOMES CANOTILHO J.J., *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991.

GOMES CANOTILHO J.J., VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

GORLANI M., *La "tardiva" attuazione dell'art.49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos*, n. 1/2016.

GRAHAM L., *The Portuguese Transition to Democracy*, in GUNTHER R. - HIGLEY J., *Elite Settlements and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

- HERMANO SARAIVA J., *Storia del Portogallo*, Milano, Mondadori, 2004.
- HESSE K., *Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in modernen Staate*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung des deutschen Staatsrechtslehrer*, XVII, Berlin-New York, 1959.
- IVANI M., *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione*, *Studi storici*, fascicolo 2, anno 2005, pp. 437 ss.
- JANDA J., *Adopting party law, in Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC, 2005.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Il Mulino, Bologna, 1970.
- KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo*, in IDEM, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- KELSEN H., *La democrazia*, IV ed., Bologna, 1981.
- LEIBHOLZ G., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 3.
- LEIBHOLZ G., *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all'articolo 21 e all'articolo 38 della Legge Fondamentale di Bonn* (1968), trad. it., in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano.
- LESTON BANDEIRA C., *Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 65, 2012.
- LESTON BANDEIRA C., *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, vol 15, n. 6, 2009.
- LESTON-BANDEIRA C. - TIBÚRCIO T., *Developing Links Despite the Parties - Parliament and Citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, n.18, vol.3-4, 2012.
- LESTON-BANDEIRA C., *Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 13, vol. 3, 2007.
- LESTON-BANDEIRA C., *Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português*, Lisbon, Imprensa de Ciências Sociais, 2002.
- LESTON-BANDEIRA C., *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2004.

- LESTON-BANDEIRA C., *Voting Dissent in the Portuguese Parliament: Elusive Needles in a Haystack*, in *Seventh Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, Wroxtton, 2006.
- LIPPOLIS V., *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo, un decennio di riforme dei regolamenti delle camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Jovene, Napoli.
- LIPPOLIS V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Jovene, Napoli, 2007.
- LORENZONI F., *Le prime fasi del processo rivoluzionario portoghese*, in *Quaderni Piacentini*, XIII, n. 53-54, dicembre 1974, pp. 97 ss.
- LUPO N., *Il procedimento in assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Parlamento e bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Quaderno de Il Filangieri (2007), Jovene, Napoli, 2008.
- LUPO N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.1/2018, 5 gennaio 2018.
- M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010.
- M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1970.
- MAGALHÃES P., *Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal*, in PINTO A. C., *Contemporary Portugal*, New York, SSM-Columbia University Press, 2011.
- MAGONE J. M., *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Londra, 1997.
- MANNINO A., *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.
- MARÍN ARCE J. M. E CAVALLARO M.E, *La rivoluzione portoghese e la transizione spagnola*, in *Ventesimo Secolo*, Vol. n. 1, marzo 2002, pp. 135 ss.
- MARTINELLI C., *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi*, n. 13/2018.
- MAXWELL K., *The making of portuguese democracy*, Cambridge, 1995.

- MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, II ed. Giappichelli, Torino, 2017.
- MIRANDA J. - MEDEIROS R., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- MIRANDA J., *A Constituição de 1976. Formação, estrutura, princípios, fundamentais*, Lisboa, 1978.
- MIRANDA J., *A Originalidade e as principais características da constituição portuguesa*, in *Cuestiones Constitucionales*, no.16 México ene. /jun. 2007.
- MIRANDA J., *Il sistema semipresidenziale portoghese*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Giappichelli, Torino, 1998.
- MIRANDA J., *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, IV edizione, Coimbra, 1990.
- MIRANDA J., *Manual de direito constitucional*, VII ed., Coimbra, Coimbra editoria, 2003.
- MIRANDA J., MEDEIROS R., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- MIRANDA J., *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, in *Constituição e Cidadania 2003-2015*, Almedina, Coimbra, 2016.
- MONTABÉS J.- ORTEGA C., *Candidate selection in two rigid list systems: Spain and Portugal*, paper prepared for presentation at the European Consortium for Political Research Joint Sessions, Mannheim, 1999.
- MORAIS I. A.-FERREIRA DE ALMEIDA J. M.-LEITE PINTO R., *O sistema de governo semipresidencial: o caso português*, Lisboa, 1984.
- MORELLI A., *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale*, rivista quadrimestrale, n.1, 2018.
- MORELLI A., *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto Costituzionale*, fascicolo 1/2018, pp. 96 ss.
- MORTATI C., *Introduzione alla legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946.
- MORTATI C., *La Costituente*, in *Raccolta di scritti - I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972.

NIKOLENYI C., *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World*, consultabile sul sito Internet www.uio.no, 2011.

NOCILLA D.- CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, 1987.

NOCILLA D., *Il libero mandato parlamentare*, in AA. VV., *Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.

NORRIS P., *Legislative recruitment*, in LEDUC L.- NIEMI R. G. - NORRIS P. (a cura di), *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*, London, Sage, 1996.

OLIVITO E., *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I.

OLSON D., *Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe*, in *Political Studies*, n. 46, 1998.

ORNAGHI L., «*Interesse*» e «*gruppi corporativi*». *Introduzione allo studio del fenomeno corporativo*, in *Il Politico*, 1980, pp. 221 ss.

ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 1099.

ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fascicolo 4, ottobre-dicembre 2015, pp. 1098 ss.

ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2015.

ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. IV, 2015, pp. 1097-1116.

OSÓRIO DO VALLE SIMEÃO A., *Fidelidade partidária, perda de mandato e liberdade para criação de partidos políticos no Brasil*, 2011, consultabile sul sito Internet <http://jus.com.br>.

PASQUINO G., *Art. 49*, in BRANCA G. - PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992.

PASQUINO G., *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2007, n.1.

PASSARELLI G., *Il Portogallo trent'anni dopo la rivoluzione*, in *Il Mulino*, fascicolo 2, marzo-aprile 2007, pp. 303 ss.

PEQUITO TEIXEIRA C., *O Povo Semi-Soberano - partidos politicos e recrutamento parlamentar em Portugal*, Coimbra ed., Almedina, 2009.

PERASSI T., *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni, contenuto e limiti della distinzione*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958.

PETTA P., *Schmitt, Kelsen e il «Custode della Costituzione»*, in *Storia e politica*, 1977.

PEZZINI B., *La questione del voto segreto*, in *Diritto e società*, 1985.

PIMENTA F. T., *Salazar e l' "Estado Novo" (1933-1968)*, in *Ricerche di Storia Politica*, fascicolo 3, anno 2007, pp. 336 ss.

PINELLI C., *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Cedam, Padova, 1984.

PIRES DE ALMEIDA M.A., *Party politics in Portugal: municipalities and central government*, paper presentato al Department of Political Science, University of Helsinki, Finland, 7 - 12 May, 2007, Workshop No. 6: Comparative Perspectives on Local Party Politics.

PRINCIPATO L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2012.

QUEIRÓ A., *Partidos e partido único no pensamento político de Salazar. Discurso Proferido na Sessão de Abertura do 5.º Congresso da União Nacional*, Coimbra, 1970.

RAMIREZ M., *Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 11, 1979.

RAMOS TAVARES A., *Curso de Direito Constitucional*, IX ed., São Paulo, Saraiva, 2011.

REBELO DE SOUSA M., *Os partidos politicos na Constituição*, in MIRANDA J. (a cura di), *Estudios sobre a Constituição*, vol. II, Lisboa, 1978.

RIBEIRO DOS SANTOS A. P., *A imagem do poder no constitucionalismo português*, Lisboa, 1990.

RIDOLA P., *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini*, in AA. VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico: in ricordo di Francesco Galgano*, a cura della Società italiana degli studiosi di diritto civile, ESI, Napoli, 2015.

RIDOLA P., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987.

RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, G.Giappichelli editore, Torino, 2011.

RIDOLA P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in Aa.Vv., *Studi sulle fonti normative e altri temi di vario diritto pubblico, in onore di V. Crisafulli*, II, Cedam, Padova 1985, 679 ss.

RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in *Raccolta di scritti in onore di Manlio Mazzioti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995.

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII.

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66.

RINALDI E., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017.

ROSAS F., *As primeiras eleições legislativas sob o Estado Novo*, Lisbona, 1985.

ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.

SÁ L., *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisbona, 1994.

SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005.

SCHMITT C., *Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit*, in *Hanseatische Verlagsanstalt*, Berlin, 1933.

SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1985, 21 ss.

TAVARES RIBEIRO M.M., *La Costituzione portoghese e il modello italiano, La Costituzione portoghese e il modello italiano*, in *L'Assemblea Costituente italiana nell'opinione pubblica europea- Atti del convegno organizzato a Perugia il 29 novembre 1997 dall'Istituto socialista di studi storici*, (a cura di) LANDUYT A., Giunti, Firenze, 1999.

TAVIANI P.E., *Partiti e democrazia nell'attuale esperienza politica*, in *Civitas*, Anno XIV, n° 9, Settembre 1963.

TEIXEIRA NUNES JUNIOR A., *Ativismo judicial no Brasil. O caso da fidelidade partidária, 2014*, consultabile in Internet sul sito www2.senado.leg.br.

TERREO R., *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.3, 2018, 22 marzo 2018.

TOSI S.- MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die Politische Parteien* (1928), di recente tradotto in lingua italiana, in TRIEPEL H., *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, (a cura di) GIANFRANCESCO E. - GRASSO G., Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930.

URBANO M. B., *Representação Política e Parlamento*, Almedina, Coimbra, 2009.

VAGLI G., *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese*, in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 1, aprile 1998, pp. 101 ss.

VALDES B., *Democracia de partidos y democracia em los partidos*, in *Derecho de partidos*, J. J. GONZALES ENCINAR (a cura di), Madrid, 1992.

VAN BIEZEN I., 'On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies', in *Party Politics* 6.

VAN BIEZEN I., 'Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal', in *Party Politics*, n. 6, 2000.

VOLPI M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University press, 2014.

VOLPI M., *Le forme di governo*, in MORBIDELLI G. - PEGORARO L.- RINELLA A.- VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, Giappichelli, 2016.

WEBER M., *La politica come professione* (1919), Mondadori, Milano, 2009.

WEBER M., *Parlamento e Governo*, Laterza, Bari, 1982.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.