

## 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*<sup>375</sup>.

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 consultiva<sup>376</sup>.

Pertanto, 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 personalistico<sup>377</sup>.

---

<sup>375</sup> 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.

<sup>376</sup> 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.

<sup>377</sup> 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 Governo<sup>378</sup>.

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 lusitana<sup>379</sup>.

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 morte<sup>380</sup>.

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*<sup>381</sup>.

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

---

<sup>378</sup> 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.

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

<sup>380</sup> 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.

<sup>381</sup> 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 disposizione finali, secondo un criterio temporale in cui si tentava di fornire una pianificazione cronologica agli eventi successivi al colpo di stato<sup>382</sup>.

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”*<sup>383</sup>.

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 costituzionali<sup>384</sup>.

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 Armate<sup>385</sup>.

In questo contesto, dodici partiti o movimento politici parteciparono alle elezioni del 25 aprile 1975<sup>386</sup>.

---

<sup>382</sup> 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.

<sup>383</sup> Paragrafo 2 del Programma del MFA.

<sup>384</sup> 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.

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

<sup>386</sup> 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%<sup>387</sup>.

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 militari<sup>388</sup>.

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 armate<sup>389</sup>.

## 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 loro<sup>390</sup>.

---

<sup>387</sup> 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 *Ventunesimo Secolo*, Vol. n. 1, marzo 2002, p. 135 ss.

<sup>388</sup> 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.

<sup>389</sup> 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.

<sup>390</sup> 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 parti<sup>391</sup>.

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 transitorie<sup>392</sup>.

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 pubblico<sup>393</sup>.

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 1975<sup>394</sup>.

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 costituzionali<sup>395</sup>.

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

---

<sup>391</sup> 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.

<sup>392</sup> 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.

<sup>393</sup> 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*”.

<sup>394</sup> 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.

<sup>395</sup> 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 democratici<sup>396</sup>.

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.

---

<sup>396</sup> 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 costituzionali<sup>397</sup>.

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 rivoluzionari<sup>398</sup>.

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 Sociale<sup>399</sup>.

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*”<sup>400</sup>.

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 Costituente<sup>401</sup>.

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

---

<sup>397</sup> 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.

<sup>398</sup> 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.

<sup>399</sup> 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.

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

<sup>401</sup> 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"<sup>402</sup>.

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 transitorie<sup>403</sup>.

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"<sup>404</sup>.

Proprio in questa sezione, si desume, oltretutto, la nitida influenza di ordinamenti stranieri, a partire da quello italiano<sup>405</sup>.

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

---

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

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

<sup>404</sup> La traduzione della disposizione, così come di quelle successive, è personale.

<sup>405</sup> 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*)<sup>406</sup>.

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*”<sup>407</sup>.

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 1774<sup>408</sup>.

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*”<sup>409</sup>.

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

---

<sup>406</sup> 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.

<sup>407</sup> 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*”.

<sup>408</sup> 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.

<sup>409</sup> 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.

limiti<sup>410</sup>; 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*”<sup>411</sup>.

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 mandato<sup>412</sup>.

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 nazione<sup>413</sup>.

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 governanti<sup>414</sup>.

---

<sup>410</sup> 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.

<sup>411</sup> 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.

<sup>412</sup> Non è un caso che la dottrina affermi come “*Nell’orizzonte teorico-dottinico 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.

<sup>413</sup> 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.

<sup>414</sup> 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 elettori<sup>415</sup>.

Nondimeno, gli eventi successivi videro l'affermazione della teoria della rappresentanza politica, la quale fu adottata anche all'interno della Costituzione giacobina del 1793<sup>416</sup>.

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 politico<sup>417</sup>.

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*"<sup>418</sup>; inoltre, indirettamente la disposizione determinava un'accentuazione dei poteri esercitati dal partito nei confronti dei propri eletti<sup>419</sup>.

---

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.

<sup>415</sup> 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.

<sup>416</sup> 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.

<sup>417</sup> 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](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 4-5.

<sup>418</sup> 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.

<sup>419</sup> 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 Stato<sup>420</sup>.

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 diretta<sup>421</sup>.

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 rappresentativa<sup>422</sup>.

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 membri<sup>423</sup>.

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 elezioni<sup>424</sup>; nei confronti del

---

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

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

<sup>422</sup> 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.

<sup>423</sup> 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.

<sup>424</sup> 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 12<sup>425</sup>.

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 imperativo<sup>426</sup>.

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 eletto<sup>427</sup>.

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*"<sup>428</sup>.

---

<sup>425</sup> 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.

<sup>426</sup> 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.

<sup>427</sup> 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.

<sup>428</sup> 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 eletto<sup>429</sup>.

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*"<sup>430</sup>.

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 interno<sup>431</sup>.

Sembrerebbe, 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 Armate<sup>432</sup>.

---

<sup>429</sup> Cfr. il diario dei lavori preparatori del 29 marzo 1976 n. 128.

<sup>430</sup> 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*".

<sup>431</sup> 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.

<sup>432</sup> 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"*<sup>433</sup>.

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"*<sup>434</sup>.

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 politica<sup>435</sup>.

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"*<sup>436</sup>.

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"*<sup>437</sup>.

---

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

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

<sup>435</sup> 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.

<sup>436</sup> 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.

<sup>437</sup> 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 costitutiva<sup>438</sup>.

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"<sup>439</sup>.

In relazione al Parlamento, la dottrina ha osservato come siano evidenti le influenze "giacobine" o, comunque, tendenzialmente socialiste dietro la scelta del monocameralismo<sup>440</sup>.

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 una<sup>441</sup>.

---

*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.*

<sup>438</sup> 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.

<sup>439</sup> 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.

<sup>440</sup> 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.

<sup>441</sup> 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 Costituzione<sup>442</sup>.

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 rivoluzionario<sup>443</sup>.

---

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.

<sup>442</sup> 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.

<sup>443</sup> 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 corso<sup>444</sup>.

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.

---

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