

Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*

di Giovanni Damele **
(18 maggio 2017)

Alcuni recenti interventi, sulla stampa e nelle reti sociali, e in particolare alcuni accenni fatti, in diverse occasioni, dal vice presidente della Camera dei Deputati Luigi di Maio¹, hanno riproposto, nel dibattito pubblico italiano, la discussione intorno all'art. 160 della Costituzione Portoghese (d'ora in poi, CP). Tale disposizione costituzionale è stata infatti talvolta indicata come un utile rimedio contro il fenomeno del "trasformismo" parlamentare, poiché impedirebbe i cosiddetti "cambi di casacca", cioè il passaggio di un parlamentare dal gruppo con cui è stato eletto a un altro gruppo. Si è anche affermato, in qualche caso, che essa costituirebbe una costituzionalizzazione del "mandato imperativo", un'eccezione nel quadro del costituzionalismo liberaldemocratico, che sancisce invece il divieto del vincolo di mandato per i parlamentari². Meno si è parlato, invece, dell'effettivo funzionamento di tale articolo e delle caratteristiche del sistema parlamentare portoghese. E ciò, nonostante sia disponibile – in italiano – una, ancorché non ricca, bibliografia in merito³. Solo a partire da una contestualizzazione storico-giuridica è possibile comprendere i reali meccanismi di funzionamento di tale disposizione: se e in che misura essa abbia contribuito a modellare l'assemblea parlamentare portoghese e, infine, se e in che misura la sua introduzione nella CP sia stata giustificata da precise contingenze storiche. Una tale ricognizione permette, poi, di comprendere come un tale meccanismo si inserisca in un quadro che – al contrario di quel che il dibattito italiano sembra talvolta suggerire – non va nella direzione di un maggior controllo dei rappresentati sui rappresentanti, ma, al contrario, in quella opposta di un controllo dei partiti (e delle loro strutture gerarchiche) sugli eletti.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 «Per me il vincolo di mandato è inviolabile, è un patto che si fa con gli elettori, chi lo tradisce deve essere punito. In Portogallo se ti fai eleggere con i gialli e poi passi ai verdi torni a casa. È legittimo cambiare idea, ma a quel punto ti rimetti in gioco, ti fai rieleggere». In «Di Maio: i traditori saranno puniti. È giusto per Roma e per il Movimento», intervista di M.R. Spadaccino, Corriere della Sera – Roma, 9 febbraio 2016, disponibile sul sito <http://roma.corriere.it/> (ultima consultazione, 3/2/2017). Concetto in seguito ribadito in uno *status* del 31/1/2017 sulla pagina ufficiale di Facebook dell'on. Di Maio: «Per il Movimento 5 Stelle, se uno vuole andare in un partito diverso da quello votato dai suoi elettori, si dimette e lascia il posto a un altro, come accade ad esempio in Portogallo. [...] Chiamatelo come volete: vincolo di mandato, serietà istituzionale, rispetto della volontà popolare». (<https://www.facebook.com/LuigiDiMaio/>, ultima consultazione: 3/2/2017)

2 Si veda a titolo d'esempio, limitandoci per il momento agli interventi sulla stampa, «I costituzionalisti: "Il problema è politico, il vincolo di mandato c'è solo in Portogallo, Bangladesh e India"», intervista di Emilia Patta a Francesco Clementi, Il Sole 24 Ore, 4 marzo 2013: «in quali Paesi è previsto il vincolo di mandato? [...] la risposta è: il vincolo di mandato è previsto solo in Portogallo, a Panama, in Bangladesh e in India. La prima fattispecie è quella prevista dalla Costituzione portoghese del '76: il parlamentare decade dal mandato semplicemente se si dimette dal gruppo parlamentare del suo partito e contemporaneamente si iscrive al gruppo parlamentare di un altro partito» (disponibile su <http://www.ilsole24ore.com/>, ultima consultazione, 3/2/2017); e Francesco Marinelli, «E cos'è il vincolo di mandato?», Il Post, 17/3/2013, «Il mandato imperativo c'è soltanto in quattro paesi: Portogallo, Bangladesh, India e Panama. [...] in Portogallo, ad esempio, chi lascia il suo gruppo in Parlamento cessa di essere parlamentare». (consultabile su <http://www.ilpost.it/>, ultima consultazione, 3/2/2017)

3 Su tutti, si veda Romano Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2015, 1097-1116. Articolo che costituisce un essenziale punto di riferimento anche per questo testo.

1. Mandato imperativo, vincolo di mandato, clausola di defezione: alcune precisazioni

Come punto di partenza, è sempre necessario intendersi sul significato dei termini. Non è certo possibile, in così poco spazio, riassumere la sterminata bibliografia esistente sui temi del vincolo di mandato, della rappresentanza parlamentare, della responsabilità degli eletti *et similia*. Se si volesse cominciare da una definizione minima del divieto del vincolo di mandato, si potrebbe riportare una definizione di dizionario:

l'impossibilità, per gli elettori e i partiti politici, di vincolare giuridicamente gli eletti nelle varie assemblee rappresentative a istruzioni o comandi preventivamente impartiti, o meglio per indicare che tali istruzioni o comandi – così come qualsiasi accordo intercorso fra elettori e candidati prima dell'elezione – non potranno essere assistiti da alcuna garanzia giuridica⁴.

Il riferimento normativo è – ovviamente – l'articolo 67 della costituzione italiana, che nelle sue due parti, tradizionalmente interpretate unitariamente, sancisce che «Ogni membro del Parlamento *rappresenta la Nazione* ed esercita le sue funzioni *senza vincolo di mandato*».

Com'è noto, il divieto del mandato imperativo costituisce uno degli assi portanti del costituzionalismo liberale. Come ha notato Romano Orrù, «nell'orizzonte teorico-dommativo liberale i principi della sovranità nazionale, dell'unità della rappresentanza politica e del divieto di mandato imperativo si saldano in maniera pressoché diretta»⁵. Non a caso, tale principio è consacrato, in forme analoghe, in altri documenti della tradizione costituzionale continentale⁶.

È stato tuttavia notato come il fatto che rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo siano tradizionalmente interpretate come interdipendenti non significa, necessariamente, che concettualmente e storicamente nascano come tali. Nicolò Zanon ha sostenuto che seguono, in realtà, logiche diverse e distinguibili⁷. E questo perché «per rappresentanza della nazione deve *oggi* intendersi rappresentanza del popolo vero» ossia, citando Crisafulli, del popolo «nella sua concreta articolazione, nella molteplice e disorde varietà degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie, che ne sostanzia storicamente la realtà». Talché «la prima delle due regole enunciate dall'art. 67 cost. risulterebbe addirittura 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 prima⁸.

Esisterebbe dunque una interpretazione originariamente "liberale" della

4 *Enciclopedia del diritto*, Garzanti, 2009: alla voce "Mandato imperativo"

5 R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo*, cit., p. 1098

6 Articolo 27 della Costituzione Francese del 1958, articolo 38.1 del *Grundgesetz* tedesco del 1949 o, ancora, art. 67 n° 2 della Costituzione spagnola.

7 N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, in part. 73 e segg. e 110 e segg. Sul tema, in generale, vedere anche Marcello Maria Fracanzani, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello stato*, CEDAM, Padova, 2000, in part., sulla distinzione tra rappresentanza popolare e rappresentanza nazionale, pp. 325 e segg.

8 N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 324. La citazione è da Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniv. Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, p. 127

rappresentanza nazionale, tale da intendere la nazione come un'entità astratta, «ente collettivo indivisibile, sintesi delle generazioni presenti, passate e future, organismo preesistente allo Stato e trascendente, nella sua unità, gli individui che concretamente ne fanno parte»⁹ – interpretazione coerente con la dottrina del libero mandato parlamentare – e un'altra invece propria delle democrazie di massa contemporanee, pluraliste e socialmente diversificate, che può convivere con il vincolo di mandato.

Tale distinzione è stata ripresa, in certa misura, da Armando Mannino, seguendo in questo caso la consuetudine di interpretare unitariamente l'art. 67 della Costituzione, in modo, tuttavia, da non escludere la possibilità del vincolo tra il parlamentare e il partito di appartenenza: da non escludere, cioè, quella che è considerata la forma più tipica di vincolo di mandato. Per Mannino, il principio della rappresentanza nazionale e il divieto di mandato sono connessi, appunto sulla base di una interpretazione della nazione non come «popolo nella sua concretezza storica», ma «come un'entità astratta i cui bisogni possono e debbono essere interpretati soltanto da quei soggetti che ne abbiano la capacità». Se però si tiene conto «delle trasformazioni verificatesi con l'avvento di un regime democratico», la connessione tra i due principi, pur mantenendosi, assume una fisionomia del tutto diversa. Fisionomia che deriverebbe – nel caso della carta costituzionale italiana – da una interpretazione sistematica dell'art. 1 (sovranità popolare), art. 49 (organizzazione della società in partiti), art. 67 (rappresentanza nazionale e divieto di vincolo di mandato) e artt. 72 e 82 (gruppi parlamentari), la quale consentirebbe di affermare che la seconda parte dell'art. 67, lungi dal proibire, rafforza il vincolo di partito e di gruppo, perché «la libertà del parlamentare è oggettivamente riconosciuta e garantita dall'art. 67 della cost. soltanto nei confronti di tutti quei soggetti e rapporti estranei ai partiti e ai gruppi parlamentari, e cede invece nei confronti delle direttive politiche fondamentali provenienti da questi ultimi»¹⁰.

A ciò occorrerebbe tuttavia aggiungere le parole della sentenza 14/1964 della Corte Costituzionale, non a caso citate da Luigi Ciaurro nel suo commento all'art. 67, nel quale, rifacendosi alla tradizionale interpretazione unitaria dell'articolo, il divieto di mandato imperativo viene definito come «logica conseguenza» del principio della rappresentanza nazionale¹¹. Dicono, dunque, i giudici delle leggi, nella sentenza citata: «il divieto di 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»¹². Una interpretazione, come vedremo, non dissimile da quella fornita dalla maggior parte della dottrina portoghese a proposito del mandato parlamentare. Tuttavia, 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». Tale citazione è poi rafforzata interpretando la previsione di cui all'art. 160 alla luce di «un'altra eccezione (art. 155), che qualifica "l'indispensabile contatto con gli elettori" come modalità di esercizio efficiente del

⁹ Ibid.

¹⁰ Armando Mannino, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in Lorenza Carlassarre (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 61-80 in part. Pp. 70 e segg.

¹¹ L. Ciaurro, *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, vol. II. Torino, UTET, 2006, p. 1291

¹² C. Cost., Sentenza 14/1964, cit. in L. Ciaurro, *Art. 67*, cit., p. 1292.

mandato»¹³. Interpretazione, quest'ultima, che occorrerà rettificare – almeno in parte – perché, come vedremo, proprio l'art. 155 CP costituisce una delle fonti normative comunemente invocate quando si intende difendere la consacrazione – ancorché implicita – nella costituzione lusitana del libero mandato parlamentare.

Ammettiamo comunque che l'articolo 160 costituisca una eccezione o “particolarità derogatoria”: di che tipo di eccezione si tratterebbe? Come ha giustamente notato Romano Orrù, siamo di fronte a un meccanismo «atto a garantire la fedeltà al partito da parte dell'eletto»: a una *anti-defection clause*¹⁴. Ragion per cui si è parlato – anche – di una versione del vincolo di mandato derivante in linea diretta dalla cosiddetta «clausola cecoslovacca», di una normativa «sul mandato imperativo» tra le «più rigide previste nelle democrazie occidentali, una sorta di *clausola cecoslovacca* di kelseniana memoria»¹⁵. Lo stesso Orrù sostiene, più prudentemente, che sembra «far eco a tale orientamento *il 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»¹⁶.

Com'è noto, la cosiddetta «clausola cecoslovacca» rispondeva, appunto, a una nuova concezione della rappresentanza democratica nelle democrazie di massa contemporanee, mediata dai partiti politici, intesi, nelle parole di Kelsen, come «organizzatori delle forme della democrazia»¹⁷. È ancora Nicolò Zanon a evidenziare alcune caratteristiche di tale disposizione che – come vedremo – possono essere interessanti nell'interpretazione dell'art. 160 CP. Essa funzionava, anzitutto, «in presenza di un sistema elettorale rigidamente proporzionale, a lista bloccata» e attribuiva (art. 4 della legge elettorale cecoslovacca) al Tribunale elettorale il giudizio sulla perdita del mandato «per assicurare – come avrebbe detto Kelsen – la massima oggettività ed imparzialità dell'intero procedimento». La *ratio* della disposizione è chiara: «nel rapporto presentato all'Assemblea nazionale, il comitato costituzionale incaricato della redazione della legge aveva affermato che scopo di tali disposizioni era quello di 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». A questo proposito, Zanon (citando Carl Schmitt¹⁸) ricorda come la Costituzione cecoslovacca del 1920 non fosse stata redatta da un'assemblea costituente eletta a suffragio universale, ma da una assemblea di delegati dei partiti cechi e slovacchi, né fosse stata, in seguito, sottoposta a successiva ratifica popolare.

Ma veniamo dunque alle caratteristiche di una norma – quella contenuta nell'articolo 160 CP – che sembra quindi pensata anzitutto per evitare quel fenomeno

13 L. Ciaurro, *Art. 67*, cit., p. 1294.

14 R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo*, cit., p. 1097.

15 A. Vannucci, *Portogallo: Cavaco Silva confermato alla presidenza della repubblica. Un'analisi del risultato tra il crollo dell'affluenza e le nuove prospettive in merito alla forma di governo*, in «Federalismi.it» (www.federalismi.it), n. 3/2011, p. 16 (ultima consultazione, 8/2/17).

16 R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo*, cit., p. 1101. Corsivo mio.

17 H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970, pp. 23 ss. Cit. in Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 107)

18 C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, p. 124, che parla di una sorta di costituzione *octroyée* dai partiti.

patologico variamente noto, in diverse tradizioni politiche, come trasformismo, *floor crossing* o *transfuguismo*¹⁹.

2. L'esperienza portoghese: contesto storico e costituzionale

Per comprendere la portata e il significato dell'articolo 160 CP occorre fare una breve premessa e considerare da un lato la recente storia costituzionale portoghese, dall'altro le caratteristiche con cui l'*Assembleia da República* (il parlamento monocamerale, d'ora in avanti AR) si inserisce nel contesto del sistema semi-presidenziale (o semi-parlamentare) lusitano.

Le costituzioni non sono, ovviamente, documenti che possano essere letti fuori dal contesto storico e politico al quale appartengono. Il loro funzionamento, del resto, dipende in buona parte proprio da quel contesto. Per quanto il panorama politico lusitano sia, ovviamente, cambiato rispetto al biennio 1974-76 (che vide la nascita della carta costituzionale)²⁰, molte sue caratteristiche sono legate alle origini della democrazia costituzionale portoghese. Anzitutto, va notato come il processo che condusse all'elezione dell'Assemblea Costituente (25 aprile 1975) e alla redazione dell'attuale carta costituzionale si configurò – essenzialmente – come un dialogo tra i partiti e il Movimento delle Forze Armate (MFA), responsabile del *golpe* del 24 aprile del 1974 che sancì la fine del regime salazarista, esautorando il presidente del consiglio Marcelo Caetano. Il processo costituente prese infatti avvio e si sviluppò per mezzo di due "patti" successivi tra il MFA e i principali partiti politici, che definirono le forme e – in parte e in linee generali – i contenuti del processo stesso. Non è possibile dilungarsi qui sulle caratteristiche della democratizzazione portoghese. Valga però questo accenno per spiegare come il sistema costituzionale portoghese sia, in maniera analoga ma per certi versi ancor più accentuata che negli altri paesi dell'Europa continentale, caratterizzato, a livello parlamentare, da un deciso protagonismo dei partiti. Si può perciò definire il parlamento monocamerale portoghese come un parlamento "a base partitica"²¹.

L'AR viene eletta attraverso un sistema proporzionale a liste bloccate, con un'unica circoscrizione nazionale (sistema previsto nella carta costituzionale: art. 113.5 CP²²). Sulla base dell'art. 151.1 CP²³, le liste dei candidati sono presentate dai partiti: in altre parole, i deputati non sono obbligati ad essere iscritti a un partito politico, ma sono eletti in liste presentate dai partiti politici. Alle segreterie dei partiti spetta quindi determinare le liste e

19 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). Sul tema del *transfuguismo* in Spagna, cfr. Beatriz Tomás Mallén, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002

20 Sono cambiate, soprattutto, le posizioni politiche dei partiti. Per contro, il Portogallo presenta oggi un panorama politico accentuatamente stabile, se visto nel contesto europeo. I principali partiti presenti nel parlamento portoghese (Partito Comunista Portoghese, Partito Socialista, Partito Social Democratico, Partito Popolare) sono gli stessi che sono stati protagonisti della fase costituzionale del biennio '74/'76. Stabili sono rimasti, anche, i rapporti di forza. A questi partiti si sono aggiunti, negli anni Ottanta, il partito ecologista *Os Verdes* (che conta attualmente 2 deputati, eletti in una coalizione elettorale – la CDU – con il Partito Comunista) e, negli anni Novanta, il *Bloco de Esquerda*, novità più significativa (conta, nell'attuale legislatura, 17 deputati su 230 e appoggia l'attuale governo di minoranza socialista) ma allo stesso tempo erede dei partiti minori della sinistra radicale portoghese, riunitisi in un unico cartello elettorale in occasione delle elezioni politiche del 1999. Novità – ancor più marginale – delle ultime elezioni politiche è stata l'elezione di un deputato del partito animalista PAN.

21 T. Bruneau (ed.) (1997), *Political Parties and Democracy in Portugal*, Boulder: Westview Press; C. Leston-Bandeira (2004), *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge.

22 «A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional».

l'ordine dei candidati nelle liste, che ne condiziona l'elezione. Una volta eletti, i deputati sono legati a una disciplina di partito che non si limita, di per sé, al voto. Poiché il tempo per gli interventi e per le interrogazioni al governo è assegnato per partito – e non a ogni singolo deputato – è più difficile, per il singolo deputato, esprimere posizioni di dissenso dal proprio gruppo parlamentare. Per quanto riguarda il voto, va notato come gli statuti dei due principali partiti (Partito Socialista, di centro-sinistra, e Partito Social Democratico, di centro-destra) prevedano espressamente una disciplina di voto interna la cui infrazione è sanzionabile – pur non escludendo, ovviamente, casi di liberà di voto, che devono tuttavia essere decisi dai gruppi parlamentari. Gli altri partiti, pur non prevedendo esplicitamente nel proprio statuto la disciplina di voto, la mettono puntualmente in atto nella pratica. Si comprende, quindi, come tale sistema si configuri come accentuatamente verticistico, tale da garantire di per sé una certa disciplina all'interno dei gruppi parlamentari²⁴.

L'articolo 160 CP 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”²⁵. La perdita del mandato è dichiarata con deliberazione dell'AR: contro tale deliberazione è ammessa l'impugnazione dinanzi al Tribunal Constitucional (art. 223 CP²⁶).

In via preliminare, il testo del comma è sufficiente a comprendere come tale articolo non riguardi né costituzionalizzi in alcun modo il mandato imperativo, propriamente detto. In realtà, proprio come le altre costituzioni di ispirazione liberal-democratica, anche la CP non prevede infatti, 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”²⁷. L'articolo 160 non sancisce quindi nulla che vincoli – in qualche modo – gli eletti a istruzioni o a comandi preventivi, provengano essi dagli elettori o dai partiti. Al contrario, unanimemente la dottrina portoghese considera la lettura sistematica degli articoli 152 e 155 della Costituzione come consacrazione costituzionale del principio del

23 «As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos».

24 C. Leston-Bandeira (2009), *Dissent in a Party Based Parliament: the Portuguese Case*, in «Party Politics», vol.15, 6, pp. 695-713;

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

26 In quanto competente sui ricorsi relativi alla perdita del mandato parlamentare e alle deliberazioni degli organi interni dei partiti politici (artt. 223.2.g e 223.2.h CP).

27 «Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos» (Art. 152.2 CP); «Os Deputados exercem livremente o seu mandato» (Art. 155.º1 CP). È quest'ultima la disposizione citata, come detto sopra, 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» («sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular»). 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 CP (rappresentanza nazionale). A ciò si aggiunga che – come vedremo – quando si ammette l'esistenza di un vincolo consacrato dal testo costituzionale lusitano, esso è sempre qualificato – per le ragioni che vedremo – come un vincolo tra il deputato e il proprio partito e non – come sembra suggerire Ciaurro con tale interpretazione dell'art. 155 CP – tra il deputato e il proprio elettorato.

divieto del vincolo di mandato²⁸. I partiti sono quindi gli elementi funzionali della democrazia parlamentare, ma la titolarità del mandato è individuale²⁹.

La disciplina partitica di voto e l'esistenza di istruzioni di partito – è stato inoltre notato – conduce alla possibilità di sanzioni interne dei partiti contro i deputati, ma non del legislatore: non, appunto, a sanzioni che presuppongano l'esistenza di un vincolo di mandato. Il limite costituzionale posto al legislatore dal combinato disposto degli artt. 152 e 155 CP esclude la possibilità di sanzioni, in questo senso, al deputato in quanto tale e le confina alla sfera delle relazioni tra il deputato e il partito. Inoltre, anche nel caso di abbandono del partito, il deputato non è obbligato a dimettersi, a meno che si iscriva a un altro partito³⁰.

Torniamo infatti alla lettera dell'articolo 160 CP. Il terzo comma sancisce la decadenza dei parlamentari che si iscrivano a un partito diverso rispetto a quello con il quale si sono presentati alle elezioni. Poiché, come abbiamo detto, l'art. 151 CP stabilisce che i deputati sono eletti necessariamente in una lista presentata da un partito politico, tale articolo viene a sancire, in qualche modo, l'esistenza di un vincolo formale tra il deputato e il partito che lo ha presentato alle elezioni. Ciò significa, com'è chiaro, che un deputato indipendente che non si sia mai iscritto al partito che l'ha incluso nella propria lista elettorale, e che eventualmente lasci il gruppo di questo partito, o un deputato che si allontana o che è espulso dal partito che lo ha fatto eleggere *non perde* il proprio mandato *a meno che* si iscriva a un altro partito. In altre parole, la costituzione non esige la fedeltà del parlamentare al partito, ma intende impedire che un parlamentare espulso o in disaccordo con il proprio partito di appartenenza o di riferimento elettorale entri formalmente in un altro partito. È peraltro interpretazione corrente, da parte della dottrina portoghese, che tale articolo impedisca non solo l'iscrizione ad altro partito, ma anche l'iscrizione del parlamentare a un altro gruppo³¹. Tale divieto non è, tuttavia, esplicito.

Che cosa avviene, dunque, al lato pratico? Per le ragioni dette sopra, cioè per le caratteristiche del sistema politico portoghese, non è frequente che un parlamentare abbandoni il proprio partito o il proprio gruppo³². Quando ciò avviene, tuttavia, egli rimane in parlamento con mandato pieno ma come *deputado independente*. Il che implica – dal

28 Su tutti, J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991, p. 743

29 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit., pp. 744-45. Cfr. anche J. Miranda, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, in *Constituição e Cidadania 2003-2015*, Almedina, Coimbra, 2016: «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 [art. 151.º, n.º 1, 2.a parte, e 160.º, n.º 1, alínea d)]».

30 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit., pp. 744-45

31 J.J. Gomes Canotilho, Vital 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.

32 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, in polemica con la linea ufficiale del partito, e la deputata Luísa Mesquita (anch'essa 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 che ha abbandonato il partito che lo aveva candidato (MPT-*Partido da Terra*) per fondare un nuovo partito (*Partido Democrático Republicano*). Un ultimo caso con una certa risonanza si è avuto nella legislatura in corso, con l'uscita del gruppo socialista del deputato Domingos Pereira. Si tratta, come si vede, di casi puntuali, la cui risonanza 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. (L'autore ringrazia per le informazioni i colleghi José Santana Pereira, Pedro Magalhães e Teresa Violante).

punto di vista della sua attività parlamentare – che non sarà sottoposto ad alcuna disciplina di partito, e avrà quindi totale libertà di votare in disaccordo con il partito che lo aveva presentato nelle proprie liste. L'unica sanzione che potrà subire in questo caso – com'è ovvio che sia in un sistema che, come si diceva, non prevede vincolo di mandato – sarà politica, essendo difficile prevedere una sua rielezione nella stessa lista. Nulla impedisce, ovviamente, che si presenti a successive elezioni con un altro partito.

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. Una supremazia sull'opportunità della quale il dibattito, in Portogallo, è sempre stato aperto³³.

3. Disciplina di partito e carattere democratico dei partiti

L'articolo 160 CP riconduce quindi a due questioni legate alla dipendenza del deputato in relazione al partito come possibile «surrogato funzionale del mandato imperativo»³⁴. La prima questione è, appunto, quella del controllo del partito sul parlamentare, in un panorama, come quello inaugurato dall'avvento dei grandi partiti di massa, chiaramente distinto dal modello rappresentativo di tipo liberale. Questa questione è oggetto di dibattito in Portogallo, così come lo è stata, lungamente, in Italia nel periodo della cosiddetta «prima repubblica», durante il quale i grandi partiti di massa (la Dc e il Pci, in particolare) hanno esercitato un controllo diretto e una disciplina di partito sui propri deputati.

Nel 1963, l'allora ministro del tesoro Paolo Emilio Taviani interveniva su *Civitas* a difesa della coerenza tra le pratiche disciplinari dei partiti e l'articolo 67 della costituzione. Pur notando che «sarebbero in netto contrasto con la citata norma costituzionale eventuali espedienti per aggirare il divieto di vincolo del mandato, quali le dimissioni con data in bianco», secondo Taviani la libertà dal vincolo di mandato poteva benissimo coesistere con una disciplina parlamentare rigida. Perché il partito è uno «strumento necessario nella vita dello Stato» che «non può esaurire la sua funzione nel momento elettorale» e «attraverso la scelta dei candidati». Non è più un mero comitato elettorale, come ai tempi dello Stato liberale. E perciò è «logico e conseguente che, anche dopo le elezioni, il programma del partito, interpretato e precisato dagli organi del partito a ciò statutariamente preposti, giochi un ruolo primario negli orientamenti del parlamentare, che è stato eletto anche in virtù dei suoi meriti personali, ma in maggior misura per il suo collegamento con una determinata impostazione ideologica e programmatica»³⁵.

33 Per un punto di vista più esauriente sul tema, cfr. Maria Benedita Urbano, *Representação Política e Parlamento*, Almedina, Coimbra, 2009; per un esempio di intervento nel dibattito, v. Luís Filipe Colaço Antunes, *Os custos democráticos do mandato imperativo de partido* (in «Vértice», 7, Outubro 1988, pp. 37-41), il quale ritiene l'art. 160 in contrasto con gli articoli 152 e 155 CP. Infine, va notato che il partito entrato per la prima volta in parlamento (come abbiamo detto, con un deputato) nella presente legislatura (il PAN, ambientalista e animalista), ha lanciato nel 2015 una petizione pubblica contro la pratica della disciplina di voto nell'AR.

34 N. Bobbio, *Stato, governo e società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, 1995, p. 147. Cfr. anche C. Mortati, *La Costituente. La teoria, la storia, il problema italiano* (1945), ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. I, pp. 7-101: i partiti sono «formazioni sociali [che] si presentano come portatori di determinate concezioni politiche generali, intorno a cui tendono a raggruppare i cittadini, sottraendoli all'atomismo individualistico e rendendoli capaci di intendere gli interessi collettivi, di formare e di esprimere una volontà unitaria». E, ancora: «questi mezzi, necessari per l'organizzazione della pubblica opinione e l'esplicazione da essa di una volontà politica, conducono, per la loro stessa natura, al superamento delle istituzioni rappresentative, quali esse erano intese dalla concezione liberale, e ad una loro trasformazione che le avvicina nella sostanza agli ordinamenti della democrazia diretta» (p. 78).

Tale coerenza tra disciplina di partito e divieto di vincolo di mandato – che, ricondotta al dibattito portoghese, significa coerenza tra l'art. 160 e gli articoli 152 e 155 CP – può essere ben interpretata alla luce dell'indipendenza concettuale tra vincolo di mandato e rappresentanza nazionale (così Zanon) o all'interpretazione sistematica degli articoli 1 (sovranità popolare), 49 (organizzazione della società in partiti) e 67 (mandato del parlamentare) della Costituzione italiana (così Mannino). Ma in particolare quest'ultimo caso, rinviando appunto alla lettera dell'art. 49 («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere *con metodo democratico* a determinare la politica nazionale»), ci conduce alla seconda questione: a quella, cioè, sul carattere democratico dei partiti politici.

Com'è noto, l'opportunità di inserire nella Costituzione italiana un riferimento alla "democraticità" dei partiti politici fu oggetto di ampia discussione. Alla quale si accompagnò il dibattito circa l'opportunità di prevedere un controllo sui partiti stessi, affidato ad esempio a una sezione apposita della Corte costituzionale.

Da un lato, i deputati democristiani e, in parte e con maggiori cautele, socialisti erano a favore dell'inserimento in costituzione di un riferimento al carattere democratico dei partiti (così Mortati e Moro, tra gli altri) così come sulla previsione di meccanismi di controllo su tale carattere (di nuovo Mortati e il socialista Ruggieri). In sede di dibattito parlamentare, inoltre, quest'ultima eventualità fu fortemente difesa da Calamandrei³⁶. Dall'altro, i comunisti (con Togliatti e Concetto Marchesi), temevano che tanto la formula, quanto i meccanismi di controllo potessero fornire il pretesto per interventi repressivi o, in generale, usi strumentali³⁷.

La soluzione fu dunque quella – compromissoria – di non andare oltre un generico riferimento al «metodo democratico» (variamente interpretabile) e non prevedere, almeno nella carta costituzionale, alcun meccanismo di controllo. Va notato che tale soluzione non ha tuttavia risolto il problema. E se può apparire legittima una lettura sistematica dell'articolo 67 tale da giustificare, in una certa misura, un vincolo tra il parlamentare e il proprio gruppo, va comunque notato con decisione che ogni clausola che preveda la sottomissione del parlamentare alla disciplina di partito pone inevitabilmente il problema del carattere democratico di quel partito. Soprattutto oggi, in un panorama politico, come quello italiano, nel quale i partiti di massa strutturati e organizzati sono ormai un lontano ricordo, essendo stati sostituiti da "movimenti" decisamente più polverizzati e dalle articolazioni interne assai meno chiare.

** Professor Auxiliar Convidado – Universidade Nova de Lisboa

35 P.E. Taviani, *Partiti e democrazia nell'attuale esperienza politica*, in «Civitas», Anno XIV, n° 9 (Settembre 1963)

36 «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?

Era stato suggerito che nel nostro ordinamento la Suprema Corte costituzionale avesse fra gli altri compiti anche il controllo, sui partiti: che essa avesse il potere di giudicare se una associazione a fini politici abbia quei caratteri di metodo democratico alla cui osservanza sembra che la formula dell'articolo 47 voglia condizionare il riconoscimento dei partiti. Ma se non la Corte costituzionale a dar tale giudizio, chi lo darà?

[...] 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.», *Atti dell'Assemblea Costituente*, XLIX (4 marzo 1947), p. 1753.

37 P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016, 288 e segg.