

Il semipresidenzialismo in versione portoghese: esecutivo non diarchico e attivismo presidenziale

di Romano Orrù

Abstract: *Semi-presidentialism in Portuguese version: non-diarchic executive and presidential activism* – Particularly challenging over time has been the definition of the Third Republic's Portuguese form of government established under the 1976 democratic Constitution. It is a *sui generis* system that according to the common view belongs to the semi-presidentialism model. The practical declination of the Portuguese form of government is largely a result of the structure of the party system and, above all, of practices and conventions concerning the role of the President of the Republic, endowed with significant powers capable of influencing the political system. The Portuguese President does not hold governmental functions, but neither is he a ceremonial or symbolic President.

Keywords: Portugal; Semipresidentialism; Political system; President of the Republic; Prime Minister

1015

1. Introduzione: la complessità del momento definitorio

Sin dalla sua introduzione, nella cornice della Costituzione democratica del 1976 (CRP), la forma di governo della III Repubblica portoghese è uno degli assetti di governo occidentali che più ha affaticato i commentatori alle prese con finalità sistemiche o tassonomiche.

Comunemente oggidi è intesa come semipresidenziale (impostazione sviluppata, peraltro, secondo varie declinazioni)¹, ma nel tempo è risultata inquadrata anche con espressioni diverse – non sempre facilmente riconducibili nella sostanza alla nozione pur ampia di semipresidenzialismo – e in particolare in termini di sistema misto parlamentare e presidenziale², di sistema parlamentare con correttivo presidenziale³, di sistema

¹ Di recente, sul tema cfr. ampiamente J. Reis Novais, *Semipresidencialismo. Teoria geral e sistema português*, III ed., Coimbra, 2021, spec. 183 ss. Per un'impostazione favorevole a cogliere la forma di governo portoghese in senso rispondente al modello semipresidenziale sin dal suo primo manifestarsi cfr., in specie, M. Rebelo de Sousa, *Sistema semipresidencial: definição e perspectivas*, Lisboa, 1977, 5 ss.

² J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, VI ed., 1993, 708 ss.; L. Sá, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1994, 85 ss.

³ Indicazioni in tal senso in A. Freire, A. Costa Pinto, *O Poder Presidencial em Portugal*, Alfragide, 2010, 80 ss.

parlamentare razionalizzato⁴, di “presidenzialismo del Primo Ministro”⁵ o di «*modelo governamental primo-ministerial*»⁶ e finanche di sistema semiparlamentare⁷.

La convergenza dopo i primi decenni di esperienza del nuovo sistema di governo lusitano sulla definizione di semipresidenzialismo non è risulta decisiva: a seguire, infatti, si è infatti posta la questione di individuare il particolare sottotipo di appartenenza rispetto a tale forma di governo.

Alla fonte delle incertezze definitorie della forma di governo del Portogallo *post*-1976 si collocano almeno due basilari ordini di motivazioni.

Il primo, a carattere specifico e contingente, rimanda alle peculiarità della genesi del sistema di governo della III Repubblica portoghese. Quest’ultima, in particolare, è avvenuta per così dire “in negativo” – perché all’insegna soprattutto di ciò che non si voleva riprodurre (il parlamentarismo assemblearista della Costituzione del 1911 e la concentrazione di potere realizzata dal successivo testo costituzionale del 1933⁸)⁹ – ed è risultata influenzata dallo spirito compromissorio che ha pervaso la fase costituente, specialmente sotto il profilo della necessità di concretizzare un *modus vivendi* tra militari e civili¹⁰ che fosse confacente ai paradigmi liberaldemocratici¹¹.

⁴ A. Gonçalves Pereira, *O semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, 10 ss.; P. Otero, *A renúncia do Presidente da República na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 2004, 13 ss.

⁵ Formula già utilizzata nel precedente assetto autoritario della II Repubblica (per tutti v. M. Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, VI ed., t. II, Lisboa, 1970, 572 s.) e “sdoganata” nella III Repubblica, dopo le elezioni del 1987 da A. Moreira, *El régimen: Presidencialismo del Primer Ministro*, in *Revista de estudios políticos*, 60-61, 1988, 126 ss. e *Id.*, *O regime: presidencialismo do Primeiro-Ministro*, in M.B. Coelho (coord), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisboa, 1989, 31 ss., il quale adotta tale formula con specifico riferimento alla particolare situazione determinatasi nel periodo (di “coabitazione”) contrassegnato dalla presenza dei Governi di centrodestra guidati da Anibal Cavaco Silva (X, XI e XII; rispettivamente avviati nel 1985, nel 1987 e nel 1991) sotto la Presidenza della Repubblica di Mario Soares (espressione di un elettorato di centrosinistra). In tema cfr. anche C. Queiroz, *O sistema de Governo Semi-Presidencial*, Coimbra, 2007, 207 ss.

⁶ Così L. Barbosa Rodrigues, *O Primeiro-Ministro*, Lisboa, 2012, 248 s., il quale ritiene che tale assetto derivi direttamente dalle norme costituzionali e non già da altri fattori quali il modello partitico presente, la sedimentazione evolutiva consuetudinaria o transeunti circostanze fattuali.

⁷ C. Queiroz, *O sistema político e constitucional português*, Lisboa, 1992, 54 ss.

⁸ Su cui cfr., tra gli altri, i saggi di A. de Araújo, *A lei de Salazar: estudos sobre a Constituição Política de 1933*, Coimbra, 2007, V. Moreira, *O Sistema Jurídico-Constitucional do Estado Novo*, in J. Medina (dir.), *História de Portugal. Dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias*, vol. XV, Amadora, 2004, 405 ss. e di M. Canotilho, *A Constituição Portuguesa de 1933*, in A. Simões do Paço (dir.), *Os Anos de Salazar*, vol. 2, 1933 - *A Constituição do Estado Novo*, Lisboa, 2008, 6 ss. Nella letteratura italiana coeva si segnalano in specie A. Giannini, *La Costituzione portoghese del 1933*, Roma, 1935; M. Fancelli (cur.), *La Costituzione della Repubblica portoghese*, Firenze, 1946.

⁹ Cfr., in specie, J. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, II ed., Lisboa, 2017, 32.

¹⁰ Sull’idea della soluzione semipresidenziale per limitare l’influenza dei militari cfr., in particolare, B.H. Bayerlein, *Origens bonapartistas do semipresidencialismo português*, in *Análise Social, Quarta Série*, 31, n. 138, 1996, 803 ss.

¹¹ In argomento, tra gli altri, cfr. A. Freire, *Continuidades e ruturas nos regimes políticos*

L'altro ordine di motivazioni, di taglio più generale e strutturale, è direttamente connesso con la tardiva emersione dell'esperienza semipresidenziale¹² come tipologia autonoma all'interno della modellistica delle forme di governo attive negli assetti democratico-pluralistici cui consegue la non univocità della rappresentazione teorica dei suoi profili strutturali e operativi¹³. In particolare, appare condivisibile l'orientamento teso a confutare l'adottabilità di una concezione minimale del semipresidenzialismo quale regime che si limita a far perno su elementi quali l'elezione popolare diretta del Presidente posto accanto a un Primo Ministro e la responsabilità del gabinetto verso il Parlamento¹⁴, a prescindere dall'importanza dei poteri attribuiti al Presidente medesimo e da come questi sono esercitati nella pratica¹⁵. Sulla scorta di ciò, e muovendo dalla problematica riproducibilità *ut sic* del "prototipo" francese, in dottrina difficoltosa risulta l'individuazione condivisa del novero delle esperienze concretamente affermatasi che possono ricondursi allo schema semipresidenziale¹⁶.

2. Le radici della complessità dell'inquadramento della forma di governo portoghese

Com'è noto, alla base della forma di governo semipresidenziale v'è una particolare *ars combinatoria*¹⁷ suscettibile di assumere diversi equilibri nei rapporti tra le sue due fondamentali componenti (parlamentare e presidenziale, rispettivamente consistenti nella responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento e nell'impossibilità di rimozione per motivi politici di un Presidente per disposto costituzionale eletto a

do oitocento e novecento português, in A. Freire (org.), *O Sistema Político português, Seculos XIX-XXI: Continuidades e Rupturas*, Coimbra, 2012, 257 ss.

¹² In quanto si afferma quale cornice teorica delle soluzioni di ingegneria costituzionale messe in campo in Francia dal 1958 per superare la crisi della IV Repubblica e introdurre alla V Repubblica. La formula concettuale di semipresidenzialismo, com'è noto, è dovuta alla felice intuizione di M. Duverger esposta dapprima in *Institutions politiques et droit constitutionnel*, XI ed., Paris, 1970, 277 ss. e successivamente approfondita in *Echec au roi*, Paris, 1978, 18 ss.

¹³ Un originario approccio definitorio si deve al pensiero di M. Duverger (*A new political system model: semipresidential government*, in *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1980, 165 ss.), a opinione del quale il semipresidenzialismo, in sintesi, risulta dalla combinazione costituzionale di tre elementi: l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica; l'attribuzione a tale figura di considerevoli poteri in grado di incidere sulla funzione di indirizzo politico; la contestuale presenza di un Primo Ministro e di Ministri nell'ambito del potere esecutivo e di governo in combinazione con il fatto che essi possono restare in carica solo se conservano la fiducia del Parlamento.

¹⁴ R. Elgie, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, 1999, 13.

¹⁵ M. Volpi, *Autorità e libertà*, VII ed., Torino, 2018, 177 s. in nt.

¹⁶ A prescindere dalla collocazione nella medesima specie del caso storico di Weimar: in tema cfr., tra gli altri, A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, 83 ss.

¹⁷ A. Di Giovine, *Forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, T. II, Bari, 2014, 853.

suffragio universale diretto e titolare di importanti poteri propri)¹⁸. Perciò la nozione di semipresidenzialismo lungi dall'esaurirsi nella sola soluzione offerta dalla pratica della V Repubblica francese, al contrario, risulta capace di abbracciare esperienze dai tratti operativi anche profondamente diversi dal prototipo francese¹⁹. In tal senso ben si può parlare di multivirtualità delle forme di governo a componenti presidenziali e parlamentari, da cogliere essenzialmente più che in prospettiva giuridico-formale sul piano dell'effettività²⁰.

A fondamento delle incertezze nella qualificazione della forma di governo portoghese sembra porsi l'idea del semipresidenzialismo necessariamente incentrato su una "diarchia forte" nell'esercizio del potere esecutivo, per cui il Presidente della Repubblica guida l'esecutivo o, almeno, condivide la sua *leadership* con il Primo Ministro (pur con oscillazioni in funzione delle relazioni politiche che nella pratica si stabiliscono tra i due organi)²¹. Ma, come la circolazione del modello successiva alla realizzazione dell'assetto della V Repubblica francese ha dimostrato, tale idea esprime un'impostazione che non esaurisce tutte le declinazioni del semipresidenzialismo.

La complessità dell'inquadramento della soluzione portoghese è legata anche al fatto che il Portogallo, nell'Europa occidentale, giunge con ritardo a sperimentare i benefici della liberaldemocrazia e, quindi, più ristretto è l'arco di tempo per poter verificare nei fatti le caratteristiche operative della sua nuova particolare forma di governo, che ha atteso una fase transitoria. In altri termini, per il caso portoghese si sono sovrapposte letture del rendimento della sua forma di governo quando questa doveva ancora stabilizzarsi, mentre la forma di governo francese (punto di riferimento pressoché ineludibile della modellistica semipresidenziale) appariva ormai ben delineata nei suoi profili funzionali oltre che organizzativi. Superata la fase transitoria, coincidente con il permanere della presenza militare all'interno del quadro istituzionale sino al 1982, la forma di governo portoghese comunque ha dovuto affrontare una fase di stabilizzazione all'insegna della supremazia funzionale (nell'esecutivo) del Primo Ministro. Fase che si è protratta negli anni successivi mercé la sperimentazione della variabilità dei punti di equilibrio istituzionale²². Appare infatti difficilmente contestabile che occorre del

¹⁸ Sull'autonomia del semipresidenzialismo nell'ambito delle classificazioni delle forme di governo nonostante la varietà delle sue manifestazioni, tra gli altri, cfr. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

¹⁹ Per un'efficace quanto sintetica ricognizione in proposito, da ultimo, cfr. R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE online*, 49, 4/2021 4314 ss.

²⁰ Cfr. ancora R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, cit., 4314.

²¹ Siffatta impostazione è sostenuta, tra gli altri, da G. Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, 1998, 146 ss.

²² Cfr. in particolare A. Araújo, A. Macedo de Almeida, *A revisão constitucional de 1982. Apontamentos para a História do semipresidencialismo português*, in AA.VV., *Estudos em memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, 77 ss. Nella letteratura italiana, cfr. A. Ciammariconi, *I mutevoli equilibri tra Belém e São Bento: prerogative del Capo dello Stato e progressivo rafforzamento del Primo Ministro in Portogallo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli*

tempo per il sedimentarsi di prassi e convenzioni²³, le quali rappresentano un elemento di non trascurabile valenza per la definizione di tratti specifici dell'operare di una forma di governo²⁴.

Sebbene molteplici appaiano oggi gli elementi che consentono di pervenire a una specifica qualificazione del sistema di governo lusitano all'interno del più ampio *genus* del semipresidenzialismo, v'è ampio consenso in letteratura sulla declinazione del sistema semipresidenziale portoghese in maniera pressoché singolare.

Incidentalmente, può notarsi come l'interesse per la particolare configurazione della forma di governo portoghese trascenda il dibattito teorico sul novero dei Paesi da ricomprende all'interno della variegata categoria dei semipresidenzialismi. È assodato, infatti, che l'esperienza costituzionale portoghese, anche con riguardo alla scelta in ordine alla forma di governo, abbia costituito un modello per diverse realtà dell'area lusofona africana²⁵ e come da ultimo sia specialmente considerata per possibili riforme costituzionali nell'ordinamento brasiliano²⁶.

3. La particolare versione del semipresidenzialismo alla portoghese

La peculiarità della versione portoghese del semipresidenzialismo sta essenzialmente nella difficoltà di individuare un reale assetto dualistico al vertice dell'esecutivo²⁷.

Un autentico spartiacque per la configurazione di siffatto profilo nodale del modello di governo portoghese è identificabile nelle novelle costituzionali del 1982²⁸.

esecutivi nelle democrazie contemporanee, Torino, 2007, 121 ss. Per una caratterizzazione tipologica di massima dei cicli del semipresidenzialismo portoghese cfr. V. Franco, *Semipresidenzialismo: Perspectiva comparada e o caso português. Os poderes presidenciais na interação com o governo e com a Assembleia da República (1982-2016)*, Lisboa, 2020, 125 ss.

²³ Sulla tematica cfr. V. Piergigli, *La forma di governo portoghese nella Costituzione e nell'esperienza della II Repubblica: confluenza di fattori extragiuridici, regole formali e dinamiche politiche*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 301 ss.

²⁴ In particolare approfondisce lo iato tra l'impostazione della forma di governo nella Costituzione "in the books" e la sua declinazione nell'ordine costituzionale "in action" A. Martins, *The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action*, in *European Constitutional Law Review*, 2, 2006, 81 ss.

²⁵ M. Costa Lobo, O. Amorim Neto, *O semipresidenzialismo e a democratização da lusofonia*, e *Um modelo lusófono de semipresidenzialismo?*, entrambi in M. Costa Lobo, O. Amorim Neto (orgs.), *O Semipresidenzialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, 2009, rispettivamente 15 ss. e 261 ss.

²⁶ Una proposta di introduzione del semipresidenzialismo di recente è giunta all'esame della Camera dei Deputati del Brasile, che ha istituito un apposito gruppo di lavoro: maggiori dettagli all'indirizzo *internet* <https://www.camara.leg.br/noticias/914394-grupo-de-trabalho-da-camara-recomenda-sistema-semipresidenzialista-no-brasil-a-partir-de-2030/>.

²⁷ A giudizio di J. Reis Novais, *Semipresidenzialismo*, cit., 68 «*é pacífico, que em Portugal o Governo só tem uma cabeça liderante do executivo, o Primeiro-Ministro*».

Per vero, anteriormente al 1982 l'ordinamento portoghese denota un elemento che può far pensare a un esecutivo bicefalo, vale a dire la formalizzazione in termini costituzionali della doppia responsabilità politica del Governo: nei confronti sia del Parlamento (*l'Assembleia da República*) che del Capo dello Stato²⁹.

In forza della “Prima revisione” del 1982, per un verso, è fortemente attenuato il potere del Presidente della Repubblica di dimettere il Governo – non può più esercitarlo per ragioni di merito politico, ma solo nel caso in cui ciò si riveli «necessario al fine di assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche» (art. 195.2 CRP)³⁰ – e, per altro verso, continua a sussistere (ai sensi del dettato dell'art. 190 CRP) una responsabilità del Governo nei confronti del Presidente stesso, tuttavia non si tratta di genuina reponsabilità politica bensì di “responsabilità istituzionale”: da questo momento come vincolo costituzionale che grava sul Primo Ministro permane solo il dovere di tenere informato il Presidente della Repubblica in merito alla conduzione della politica domestica ed estera³¹.

Coerentemente con l'osservazione della non unitarietà del modello semipresidenziale, riguardo alle declinazioni di tale forma di governo, c'è un problema tassonomico o classificatorio che è innanzitutto metodologico, posto che sovente il relativo ausilio proviene dal puro dato giuridico-formale o positivo-costituzionale e occorre prendere in esame aspetti empirici. Il caso portoghese, in particolare, al riguardo mostra come non siano possibili incasellamenti rigidi basati sulla presenza di formali fattori comuni (l'elezione a suffragio universale del Capo dello Stato, la responsabilità politica del Governo in Parlamento e la sostanziale concordanza quanto a un ventaglio minimo di poteri presidenziali). Decisivi, infatti, risultano sia la prassi tanto della competizione per la

²⁸ Nell'opinione di L. Barbosa Rodrigues, *O Primeiro-Ministro no constitucionalismo português*, in F. de Sousa, C. Meireles (coord.), *Os Primeiros-Ministros de Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional, vol. I, I ed., 2021, 109 s., nella misura in cui si altera un profilo nucleare (la forma di governo) dell'assetto costituzionale, la Legge costituzionale n. 1/82 trascende il significato di mera revisione costituzionale per rappresentare una vera e propria transizione costituzionale: «[e], nesse contexto, surge como fonte de uma Lei Fundamental identitariamente nova, a Constituição de 1982».

²⁹ Sull'asse nei rapporti introganici a carattere politico tra Presidente del Consiglio e Assembleia della Repubblica nell'architettura costituzionale originaria della III Repubblica portoghese cfr. ampiamente P. Fernández Sánchez, *Os poderes presidenciais sobre a formação e a subsistência do Governo. A centralidade do eixo entre o chefe do Estado e o chefe do Governo no sistema constitucional português*, Lisboa, 2016, 69 ss.

³⁰ Potere di “dimissione forte” del Presidente nei confronti del Governo che, tra l'altro, sussiste nell'ordinamento austriaco: per profili in proposito, di recente, cfr. U. Heider Quercia, *Le recenti trasformazioni della forma di governo della grande coalizione: transizione politica o attivazione del semipresidenzialismo dormiente?*, in *Nomos*, 2/2022, 1 ss. Per un approfondimento dell'assetto delle relazioni tra gli organi di indirizzo politico alla luce della Prima revisione costituzionale, in particolare, cfr. L. Barbosa Rodrigues, *O modelo de governo na Constituição portuguesa de 1982*, in *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 15, 2009, 245 ss.

³¹ Art. 201.1.c CRP. Per una lettura analitica delle novelle del 1982 e delle relative implicazioni cfr., tra gli altri, M. Rebelo de Sousa, *O sistema de governo português*, IV ed., Lisboa, 1992, 48 ss.

Presidenza della Repubblica che dell'esercizio dei poteri presidenziali sia le convenzioni che regolano, eventualmente anche *praeter Constitutionem*, le diverse componenti e variabili istituzionali nel loro interagire reciproco sullo sfondo del contingente assetto del sistema politico-partitico. La forma di governo della III Repubblica portoghese, per tanto, appare suscettibile di assumere nel tempo connotazioni diverse a seconda del combinarsi di vari fattori pur senza esondare dall'alveo tassonomico del generale modello del semipresidenzialismo³².

Si deve rimarcare come nell'ordito costituzionale lusitano la combinazione nella cornice dei rapporti tra gli organi politicamente attivi di elementi parlamentari e presidenziali dia luogo nella prassi a un esecutivo che, allo stato delle cose, non può considerarsi come effettivamente "dualistico"³³ (caratterizzato, cioè, dalla compresenza "alla guida" di un Governo sostenuto dalla maggioranza parlamentare del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro).

4. La centralità della figura del Presidente della Repubblica nella modellistica generale del semipresidenzialismo e in particolare nella sua specifica realizzazione lusitana

La figura del Capo dello Stato nelle liberaldemocrazie rappresenta spesso il punto di snodo capitale delle caratteristiche che il sistema delle relazioni di governo finisce per assumere nella pratica, al punto di costituire elemento essenziale da considerare ai fini del tratteggio dei contorni effettivi della forma di governo (così nell'ambito sia della forma di governo parlamentare in bilico tra assetto monista ovvero dualista sia della forma di governo semipresidenziale quanto al suo rendimento pratico sospesa fra i due estremi della prevalenza della componente parlamentare ovvero di quella presidenziale)³⁴.

Il caso della III Repubblica portoghese conferma appieno tale assunto.

Profili cruciali a tal proposito risultano quanto meno il contesto storico-evolutivo sul cui sfondo si colloca la figura presidenziale, la legittimazione del Presidente della Repubblica, i poteri costituzionali di cui egli è fornito e il ruolo (ossia il "tipo di mandato") che lo stesso esercita.

³² Cfr. chiaramente in tal senso, tra gli altri, V. CANAS, *Sistema de governo semipresidencial*, in *Populus. Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia* (Salvador), n. 4, 2018, spec. 217 ss.

³³ In senso conforme, da ultimo, cfr. M.V. Cuchiaro, *O regime semipresidencialista: as bases teóricas e a sua aplicação em França e Portugal*, in *Ciências e Humanidades*, 6, 1/2022, spec. 43.

³⁴ *A contrariis* la responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento (altro elemento discriminante per la definizione degli assetti di governo) non mostra significative differenze d'impostazione né tra sistemi parlamentari e sistemi semipresidenziali né all'interno delle varie realizzazioni di quest'ultima forma di governo; per i riferiti ordini di considerazioni cfr. J. Reis Novais, *Semipresidencialismo*, cit., 251.

4.1. Profili della legittimazione della figura del Capo dello Stato alla nascita della III Repubblica portoghese

Al momento della genesi della Terza Repubblica portoghese, la gamma di opzioni quanto all'architettura del nuovo “*modelo de governo*” si trova astretta entro due argini ben precisi: da un lato il ripudio del parlamentarismo di assemblea, la cui inefficienza e frammentazione politica altamente polarizzata sono all'origine della “perversione” e della crisi dell'ordinamento liberale-repubblicano impostato dalla Costituzione del 1911, e, dall'altro lato, la concentrazione del potere nell'esecutivo (personificato in specie nel capo del Governo) che costituisce lo stigma sostanziale del regime autoritario-corporativo del regime dell'*Estado Novo* cui dà veste formale la Costituzione del 1933.

L'architrave della forma di governo del Portogallo che si apre ai dettami della liberal-democrazia (sebbene inizialmente segnata dalla contaminazione di contenuti la cui matrice rimanda allo Stato socialista) è identificata nella figura del Presidente della Repubblica³⁵, per la definizione del cui ruolo concreto determinanti appaiono le scelte non solo quanto agli specifici poteri da fissare nel dettato costituzionale, ma anche in merito alla durata del mandato e soprattutto con riguardo alla modalità di preposizione alla carica. È infatti da quest'ultima che dipendono in larga misura la carica (il *quantum*) di legittimazione democratica della figura presidenziale e, in ultimo, il grado di autonomia decisionale nell'esercizio dei poteri formalmente riconosciuti dagli atti costituzionali.

Del più alto rilievo è inoltre la circostanza per cui il tramonto dell'*Estado Novo* e l'avvio verso l'alba dell'assetto liberal-democratico si realizzano *manu militari*³⁶. Transizione e primo consolidamento della Terza Repubblica portoghese sono all'insegna della “tutela castrense” (vale a dire dell'ingerenza dei militari nel controllo delle leve del potere politico e della coesistenza di questa con il potere civile). In particolare, i militari, in una prima fase, riservano a sé (c.d. clausola militare implicita)³⁷ non solo un potere di controllo-intervento sul nuovo apparato delle relazioni tra gli organi politicamente attivi (che si concretizza in specie nell'attività del Consiglio della Rivoluzione), ma anche la più alta carica statale³⁸. Di qui la

³⁵ J. Miranda, *A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa*, in L. Pegoraro (cur.), *I trent'anni della Costituzione portoghese. Originalità, ricezioni, circolazione del modello*, Bologna, 2006, 22 ss.

³⁶ È appena il caso di rammentare come il superamento del regime Salazarista (in ultimo affidato a Marcelo Caetano) e la successiva genesi avvengano a seguito della “rivoluzione dei garofani”, che è sostanzialmente un colpo di Stato militare incruento (portato a compimento il 25 aprile 1974): attenta descrizione sia della transizione sia del processo costituente in rapporto ai condizionamenti dei militari, tra gli altri, in J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, T. I (*Preliminares. O Estado e os Sistemas Constitucionais*), VI ed., Coimbra, 1997, 324 ss.; e in J. Durão Barroso, *O processo de democratização: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica*, in *Análise Social*, XXIII, 1/1987, 15 ss.

³⁷ Cfr. ampiamente sul punto M. Braga da Cruz, *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, in *Análise Social*, 125-126, 1994, 237 ss.; una breve disamina della questione, più di recente, in M. Monteiro, *A lei eleitoral do Presidente da República*, in *Polis*, 3 (II série), 2021, 57 ss.

³⁸ Circostanziati ragguagli in O. Amorim Neto, *O Semipresidencialismo e as relações*

necessaria ibridazione dei caratteri di fondo della nuova forma di governo, che nasce attorno all'elezione a suffragio universale diretto di un Presidente della Repubblica (inizialmente, come accennato, un militare)³⁹ destinato a controbilanciare o contenere le spinte centrifughe che possono originarsi in seno a un Parlamento restituito alla libera lotta partitica e chiamato a sostenere l'azione organica dell'esecutivo⁴⁰. Inoltre, l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Repubblica⁴¹ dalla fine degli anni '50 del secolo scorso⁴² fa parte della tavola delle fondamentali rivendicazioni democratiche del Paese opposte nei confronti del regime salazarista.

L'elezione del Presidente, per un mandato di cinque anni (rinnovabile consecutivamente una sola volta), avviene a suffragio popolare universale secondo una meccanica elettorale (con eventuale secondo turno tra i due candidati più votati) orientata a garantirgli il voto favorevole di almeno la maggioranza degli elettori che esprimono validamente il proprio voto⁴³ (pur essendo escluse dal computo le schede bianche: art. 126.1 CRP). In forza dell'elezione diretta così come descritta si origina in capo al Presidente una legittimazione democratica indiscutibile e concorrenziale a quella del Parlamento (*recte*: della maggioranza parlamentare).

Più nello specifico, la legittimazione derivante dall'elezione diretta appare irrinunciabile⁴⁴ in previsione di una fase transitoria (ancora) dominata dai militari sotto almeno due distinti profili. Il voto popolare, infatti, per un verso, vale ad assicurare al Presidente della Repubblica la legittimazione necessaria per presiedere e “governare” il *Conselho da Revolução* e, per altro verso, permette di elevare il Presidente stesso a “custode”⁴⁵ sia del principio unitario sia del regolare funzionamento delle

civis-militares em Portugal, in M. Costa Lobo (coord.), *A Constituição Portuguesa em fluxo: uma perspectiva comparada 1976-2016*, Lisboa, 2016, 57 ss.

³⁹ Profilo compromissorio all'interno degli accordi di transizione sinteticamente indicato come «*cláusula militar implícita*»: tra gli altri, cfr. A. Freire, A. Costa Pinto, *O Poder Presidencial em Portugal*, cit., 46 (i quali peraltro rilevano come «*a existência efectiva desta cláusula no 2.º Pacto MFA/Partidos permanece obscura*»).

⁴⁰ A mente di A. Gonçalves Pereira, *O semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, 37, il semipresidenzialismo portoghese nasce non per conciliare i vantaggi dei sistemi presidenziali con quelli dei regimi parlamentari «*mas para encontrar o ponto de equilíbrio entre a legitimidade revolucionária castrense, encarnada pelo Presidente, e a legitimidade eleitoral que assentava nos partidos políticos e se traduzia no Parlamento*».

⁴¹ Art. 121.1 CRP.

⁴² Dopo il “*susto*” suscitato dalla candidatura alla presidenza della Repubblica del generale Humberto Delgado sostenuto dalle opposizioni contro il candidato “ufficiale” dal regime salazarista, l'elezione diretta del Capo dello Stato viene cancellata dall'impianto della Costituzione del 1933 al fine di evitare ogni forma, seppure pilotata, di confronto politico: sulla vicenda, tra i molti, cfr. A. Freire, A. Costa Pinto, *O Poder Presidencial em Portugal*, cit., 38 s.

⁴³ A tal fine, se in prima battuta nessun candidato raggiunge detta maggioranza assoluta ha luogo necessariamente un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati (art. 126.2-3 CRP); per approfondimenti in proposito cfr., da ultimo, M. Monteiro, *A lei eleitoral do Presidente da República*, cit., 51 ss.

⁴⁴ Allude a una «*quase natural adopção da eleição presidencial directa*» J. Reis Novais, *Semipresidencialismo*, cit., 199.

⁴⁵ A mente di C. Queiroz, *O sistema político e constitucional português*, cit., 50, «*À face da Constituição da República, o Presidente vem fortemente caracterizado como “tutor” e*

istituzioni democratiche⁴⁶; l'uno e l'altro aspetto potenzialmente minacciati da profondi *cleavages* socio-politici la cui sopravvivenza nell'immediato non viene messa in discussione una volta che nella nuova Costituzione del pluralismo sono destinati a trovare cittadinanza suffragio universale e ricorso alla formula elettorale proporzionale⁴⁷.

Delicatissima risulta, pertanto, la complessiva configurazione organizzativo-funzionale del nuovo Presidente della Repubblica⁴⁸: eletto direttamente per un mandato di soli cinque anni (in luogo del settennato accolto nel precedente ordinamento autoritario della II Repubblica)⁴⁹, viene fornito di un ricco ventaglio di prerogative di cui può servirsi con la dovuta legittimazione democratica, ma lo si esclude dalla condivisione del potere esecutivo⁵⁰.

In sintesi, il rafforzamento della posizione del Presidente avviene in chiave di potere moderatore in grado di assurgere a regolatore del sistema politico e trova un (limitato) contraltare nell'accorciamento del suo mandato da sette a cinque anni. La caratterizzazione costituzionale del Capo dello Stato è per tanto quella di una figura presidenziale abbastanza forte in quanto fornita di poteri di intervento effettivo nelle dinamiche politico-istituzionali, collocabile in una zona mediana tra gli estremi del Presidente con funzioni meramente arbitrali e di un Presidente capace di assumere la guida del potere esecutivo. Un Presidente che, per caratteristiche funzionali, trascende l'omologa figura operate in una forma di governo parlamentare per quanto razionalizzata⁵¹.

“defensor” do “regular funcionamento das instituições democráticas”, uma caracterização que exige certamente muito mais do que o exercício de uma mera influência “persuasiva”».

⁴⁶ Sulle ascendenze weimariane della forma di governo portoghese nel quadro del semipresidenzialismo cfr. da ultimo R. Leite Pinto, *A constituição de Weimar, o semipresidencialismo e o fim da república*, in *Polis*, 6 (II série), 2002, spec. 51 ss.

⁴⁷ Impostazione valorizzata, tra l'altro, in J. Miranda, *A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa*, cit., 23 (il ricorso alla formula proporzionale per via della forte polarizzazione ideologica dominante tra le forze presenti nell'arena politica è non solo costituzionalizzato – artt. 113.5 e 149.1 – ma inserito tra i principi sottratti a revisione: art. 288.h CRP).

⁴⁸ Coglie in maniera icastica le alternative cui si trova dinnanzi l'Assemblea costituente nel 1974 il seguente passaggio: il Presidente «*não devia ser um presidente meramente representativo, nem um Chefe de Estado equivalente ao do regime autoritário, nem tão pouco (o que contrariaria a tradição constitucional portuguesa) um presidente chefe do Poder Executivo. Mas tanto poderia ser um presidente arbitral, embora com capacidade de intervenção efectiva, no âmbito de um parlamentarismo racionalizado, como um presidente mais forte, regulador do sistema político, de tipo semipresidencial*» (così J. Miranda, *A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa*, cit., 23).

⁴⁹ Permanenza in carica quinquennale (assistita dal limite del divieto di un terzo mandato consecutivo: art. 123.1 CRP) che, a ogni modo, è sufficiente a garantire una durata differenziata dell'ufficio presidenziale rispetto ai quattro anni della legislatura.

⁵⁰ Art. 128.1 CRP.

⁵¹ Sul punto cfr. C. Blanco de Moraes, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 135 s. (saggio disponibile anche in lingua portoghese: *As metamorfoses do semipresidencialismo português*, in *Revista Jurídica*, n. 22, 1998, 150 s.).

4.2. I poteri costituzionali del Presidente della Repubblica portoghese: cenni

Nel conferire sostanza al nuovo profilo del Capo dello Stato, la CRP correda la figura presidenziale di un ampio ventaglio di poteri particolarmente significativi sul piano sia istituzionale che politico, tra i quali per rilievo si segnalano: lo scioglimento dell'Assemblea della Repubblica e delle Assemblee legislative regionali; la nomina del *Primeiro-Ministro* e degli altri membri del Governo; la revoca del Governo; la promulgazione sia degli atti legislativi che dei decreti regolamentari (*decretos regulamentares*) e la firma di altri atti normativi, cui è associata la possibilità di rifiuto di promulgazione (c.d. veto politico) o di firma⁵²; la ratifica e la firma delle convenzioni internazionali, cui è correlata la possibilità di ricusare tali atti; la legittimazione attiva riguardo al ricorso preventivo e successivo di costituzionalità dinanzi al Tribunale costituzionale; la nomina di importanti cariche statali⁵³; l'indizione di *referendum*, cui è combinata la possibilità di diniego di indizione propositagli dal Governo o dall'Assemblea della Repubblica; l'invio di messaggi all'*Assembleia da República* e alle *Assembleias legislativas* delle *Regiões Autónomas*; il *Comando Supremo* delle *Forças Armadas*; la presidenza del *Conselho de Ministros* su sollecitazione del *Primeiro-Ministro*.

Il fascio delle attribuzioni presidenziali d'indole politica (*recte*: capaci d'incidere sull'indirizzo politico) è piuttosto nutrito, e tuttavia il complessivo ventaglio di poteri or ora accennato, sul piano strettamente formale, non vale a distinguere nettamente la figura del Presidente portoghese da quella di un Capo di Stato, finanche a carattere notarile o onorifico, operante in altro sistema semipresidenziale⁵⁴ o addirittura in un regime parlamentare: la panoplia di attribuzioni riconosciute al vertice statale infatti appare non troppo dissimile.

⁵² Più nel dettaglio, il potere di veto politico (e dunque non solo per motivi di legittimità costituzionale) prima della promulgazione, può essere esercitato sulle leggi votate dall'Assemblea della Repubblica e sui decreti-legge adottati dal Governo: nel secondo caso il veto è assoluto (il Governo lo può comunque aggirare se trasfonde il contenuto del decreto in una proposta di legge: art. 198.2 CRP), mentre nella prima eventualità il veto può essere superato da una nuova deliberazione a maggioranza assoluta (ovvero con quella dei due terzi qualora si tratti di leggi organiche) da parte dell'Assemblea della Repubblica (art. 136 CRP).

⁵³ Quali i vertici dei militari, i *Representantes da República* delle due *Regiões Autónomas*, il Presidente del *Tribunal de Contas*, il *Procurador Geral da República* e gli ambasciatori.

⁵⁴ In prospettiva comparativa risalta come il Capo dello Stato negli ordinamenti semipresidenziali europei abbia un insieme piuttosto ampio di attribuzioni comuni, tra le quali spiccano quelle di rappresentante e di garante del rispetto della Costituzione, dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati; di nomina e di revoca del Primo Ministro e, su parere di questi, di nomina e di revoca dei Ministri; di promulgazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge; di indizione delle elezioni e dei referendum; di capo delle Forze armate; di negoziare e ratificare i trattati internazionali; di inviare messaggi all'assemblea legislativa; di scioglimento dell'assemblea legislativa: per queste e per ulteriori indicazioni riguardo all'insieme di attribuzioni comuni rinvenibili riguardo al Capo dello Stato in tredici forme di governo semipresidenziali cfr. F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2016, 631 ss.

Ciò che fa la differenza – in teoria come nella pratica – è l'alto tasso di autonomia e di discrezionalità che circonda il Presidente portoghese nell'esercizio delle sue funzioni⁵⁵. Ampi margini di manovra che gli derivano dalla duplice circostanza per cui ai fini dell'esercizio di poteri incidenti anche in maniera drastica sul circuito dell'indirizzo politico (come, ad esempio, per quelli di scioglimento anticipato dell'assemblea parlamentare e di revoca del Governo) non è prevista la controfirma ministeriale⁵⁶ e dalla sua particolare modalità di preposizione alla carica. Quat'ultima in particolare è fonte di «*uma legitimidade democrática indiscutível*» che vale a mettere il Presidente della Repubblica nella condizione di esercitare *effettivamente* e con ampi margini di autonomia tutti i poteri che la Costituzione gli riconosce.

Al pari di quanto riscontrabile in altri sistemi in cui sono accolti gli elementi chiave del parlamentarismo, nel sistema portoghese risalta l'importanza del potere di scioglimento anticipato dell'Assemblea parlamentare nell'ottica del funzionamento dell'intero sistema politico-istituzionale, per quanto il suo esercizio rivesta i caratteri dell'eccezionalità. Siffatto potere, dopo il 1982, ha assunto il connotato di potere presidenziale “libero”, non più condizionato al parere conforme di un altro organo (il Consiglio della rivoluzione) anche se idealmente controbilanciato dalla contestuale forte contrazione subita dal potere di revoca del Governo (funzionalizzato, come accennato, alla garanzia di regolare funzionamento delle istituzioni democratiche)⁵⁷.

La circostanza in forza della quale il potere di scioglimento nell'attuale architettura costituzionale lusitana è attratto nell'orbita dell'autonoma determinazione del Presidente della Repubblica (il relativo atto non è sottoposto a controfirma ministeriale e non è soggetto a qualsivoglia conseguenza o sanzione politica che non sia il successivo giudizio dell'elettorato)⁵⁸ finisce per accrescere grandemente l'efficacia di

⁵⁵ In merito a «*independência e autonomia políticas que caracterizam o... estatuto jurídico-constitucional*» del Presidente della Repubblica portoghese cfr., tra gli altri, cfr. C. QUEIROZ, *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, 2013, 82 ss. In senso parzialmente difforme sembra opinare L. BARBOSA RODRIGUES, *As Funções do Presidente da República*, Lisboa, 2013, il quale muovendo dal duplice presupposto per cui il Presidente, per un verso, rispetto agli altri organi di sovranità si configura quale «*orgão jurídico-politicamente secundário*» e, per altro verso, dispone di una legittimazione dalla natura «*essencialmente subjectiva*» (poiché la relativa elezione avviene per in funzione della scelta di una personalità e non di un «*programa político-directivo*») conclude nel ritenere che alla «*mitigada legitimidade popular e à carência de responsabilidade política do Presidente da República tem de corresponder, num sistema de governo que se pretende democrático, uma significativa compressão do respectivo estatuto funcionais*».

⁵⁶ La cui mancanza quando richiesta determina «l'inesistenza giuridica dell'atto» presidenziale: art. 140.2 CRP.

⁵⁷ Art. 195.2 CRP.

⁵⁸ Più analiticamente, il Presidente della Repubblica gode di ampi margini di apprezzamento in proposito poiché è chiamato a rispettare modesti limiti procedurali, temporali e circostanziali: infatti (*ex* art. 133.e e 172.1 CRP) deve semplicemente consultare i partiti con rappresentanza parlamentare e il Consiglio di Stato, non può procedere allo scioglimento dell'Assemblea della Repubblica nei sei mesi successivi alla sua elezione, nell'ultimo semestre del proprio mandato o durante la vigenza dello stato di assedio o dello stato di emergenza. Fino alle novelle introdotte dalla prima

altri poteri presidenziali (da quello di veto sugli atti normativi a quello del ricorso di costituzionalità, da quello di nomina del Primo Ministro a quello di messaggio) poiché in linea teorica consente di mantenere uno spazio incomprimibile di autonomia dell'azione presidenziale nei confronti del binomio Parlamento-Governo nella misura in cui è potenzialmente in grado di offrire al Presidente l'opportunità di costruire una nuova maggioranza parlamentare e di governo da lui più apprezzabile politicamente⁵⁹. Due precisazioni sembrano rilevanti sul tema. Per un verso, è importante sottolineare che la CRP per facilitare l'entrata in carica di eventuali *governos minoritários*⁶⁰ non richiede un voto di fiducia iniziale e adotta una disciplina particolare per la verifica della sussistenza del vincolo fiduciario⁶¹. Per altro verso, appare utile rimarcare come l'Assemblea della Repubblica non abbia la possibilità di destituire per motivi politici il Presidente: al più può metterlo in stato d'accusa per reati compiuti nell'esercizio delle sue funzioni dei quali risponde dinanzi alla suprema magistratura ordinaria (il Tribunale supremo di giustizia); l'eventuale condanna implica la destituzione dall'incarico e l'impossibilità di rielezione⁶².

A carattere sostanzialmente libero da stringenti vincoli giuridici risulta anche l'esercizio di altre facoltà politicamente incisive quali i poteri di veto, di ratifica e firma degli accordi internazionali, di attivazione del

revisione del 1982 l'autonomia presidenziale in ordine allo scioglimento risultava fortemente compressa in quanto l'esercizio del relativo potere soggiaceva alla condizione del parere favorevole del Consiglio della Rivoluzione (il parere del Consiglio di Stato non è vincolante e tale organo in nessun caso può essere considerato il successore del Consiglio della Rivoluzione). Inoltre, sempre nella versione originale della CRP vigeva il divieto, rimosso nel quadro della prima revisione, di scioglimento dell'Assemblea della Repubblica per effetto del rigetto del programma del Governo, salvo nel caso di tre rigetti consecutivi e, in contropartita, era previsto lo scioglimento obbligatorio nel caso in cui l'Assemblea avesse rifiutato la fiducia o votato la censura al Governo, determinando per uno qualunque di detti motivi la terza sostituzione del Governo (art. 198.2-3).

⁵⁹ Sul punto, in particolare, cfr. V. Franco, *Semipresidencialismo: Perspectiva comparada e o caso português. Os poderes presidenciais na interação com o governo e com a Assembleia da República (1982-2016)*, cit., 165 ss.

⁶⁰ Vale a dire Governi formati da soggetti appartenenti a partiti che non raggiungono la maggioranza assoluta dei seggi in Assemblea della Repubblica e che, quindi, per operare contano sull'appoggio esterno di altre formazioni politiche con rappresentanza parlamentare.

⁶¹ La presentazione del Programma di governo dinanzi all'*Assembleia da República* si può concludere senza votazione e approvazione; il Programma è sottoposto a votazione solo su sollecitazione dello stesso Governo che richiede l'approvazione di mozione di fiducia o dell'opposizione sulla base di della presentazione di apposita *moção de rejeição do programa* (art. 192 CRP). Il Programma si considera rigettato (e il Governo obbligato alle dimissioni: art. 195.1.d CRP) solo se la relativa mozione ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei deputati in effettività di funzioni (art. 192.4 CRP). Anche l'approvazione di una mozione nei confronti un esecutivo in carica necessita della maggioranza assoluta dei deputati in effettività di funzioni (art. 195.1.f CRP). È sufficientemente intuitivo come l'insieme della disciplina sulla verifica della sussistenza del vincolo fiduciario conferisca al Presidente abbondanti margini d'azione per la nomina di "Governi minoritari" o senza maggioranza precostituita.

⁶² Art. 130 CRP.

controllo (preventivo o successivo) di costituzionalità di atti normativi davanti al *Tribunal Constitucional*. Per definizione, inoltre, non soggiace a specifici condizionamenti positivi l'esercizio dei cc.dd. poteri informali o "di influenza" (quali il rapporto diretto con i cittadini, singoli o associati, i discorsi e le esternazioni pubbliche, i messaggi e gli incontri periodici con il Primo Ministro) cui il Presidente può far ricorso anche con grande frequenza e comunque suscettibili di impattare in maniera consistente sul dibattito pubblico e sul processo politico del Paese⁶³.

Tra le attribuzioni rinvenibili in altri ordinamenti a matrice semipresidenziale di cui il Presidente della Repubblica portoghese non risulta fornito si evidenziano quelle relative alla facoltà di partecipare ordinariamente (o "di diritto") alle riunioni del Consiglio dei ministri, al potere di assumere poteri eccezionali in particolari circostanze e al potere di iniziativa di revisione della Costituzione⁶⁴. Si tratta di "carenze" che ad ogni modo non valgono in quanto tali a svuotare di senso l'accentuata "valenza politica" del ruolo giocato dal Presidente portoghese fino a fare di quest'ultimo una figura che si approssimi a quella di un Capo di Stato a carattere sostanzialmente notarile o cerimoniale.

4.3. Il ruolo del Presidente della Repubblica portoghese: alcuni riferimenti essenziali

Come sovente avviene nelle democrazie occidentali, la posizione costituzionale del Presidente è funzionalmente composita. L'art. 120 CRP la collega ai concetti di rappresentanza e di garanzia: il Presidente, infatti, è chiamato, da un lato, a rappresentare la Repubblica portoghese sul piano interno e internazionale e, dall'altro lato, a farsi carico della garanzia dell'indipendenza nazionale, dell'unità dello Stato e del regolare funzionamento delle istituzioni democratiche.

A tutta prima, il Presidente portoghese, che è anche comandante supremo delle forze armate, sembra svolgere le funzioni tipiche – in un regime liberaldemocratico – di un Capo dello Stato (qualificazione quest'ultima che peraltro non compare espressamente nell'articolato della CRP) in termini di *integrazione* e di *unità*⁶⁵.

A diversa conclusione peraltro si giunge sol che si ponga mente alla circostanza, secondo quanto illustrato nelle pagine che precedono, per cui il Presidente della Repubblica nell'esercizio dell'ampia gamma di poteri riconosciutigli si avvale di una legittimità democratica diretta che gli assicura ampi margini di autonoma determinazione.

⁶³ Largo uso ne ha fatto il M. Presidente Soares nell'avviare l'esperienza della "*Presidencia aberta*". Per una disamina teorico-pratica del fascio delle prerogative in parola nel testo cfr. V. Franco, *Semipresidencialismo: Perspectiva comparada e o caso português. Os poderes presidenciais na interação com o governo e com a Assembleia da República (1982-2016)*, cit., spec. 267 ss.

⁶⁴ Al riguardo v. F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, cit., 632 s.

⁶⁵ Cfr. in particolare J.J. Gomes Canotilho, *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, 2006, 100 s.

Tenuto conto che dalle indicazioni dell'art. 120 CRP si può inferire come il mandato presidenziale debba essere «*de carácter nacional, suprapartidário, moderator e arbitral*»⁶⁶, l'inquilino di Belém⁶⁷ non è, nell'architettura costituzionale portoghese, un Presidente che governa o che interviene nel normale gioco politico maggioranza-opposizione, ma è, certamente, un Presidente con funzioni politicamente conformatrici e potenzialmente in grado di svolgere un ruolo attivo nella vita pubblica del Paese⁶⁸.

Non nell'esercitare funzioni di governo, ma nel personificare «*uma referência nacional de garantia, de regulação, de moderação e de arbitragem*» risiede l'autentico carattere distintivo del ruolo del Presidente portoghese e con esso l'autentico «*carácter fundador*» del semipresidenzialismo in versione lusitana⁶⁹.

5. La forma di governo portoghese sullo sfondo dell'assetto politico-partitico

In generale, per appurare l'effettiva logica di funzionamento di una forma di governo non si può prescindere dall'interazione tra la disciplina costituzionale e le caratteristiche del sistema politico ad essa sotteso. Nel Portogallo democratico, il sistema elettorale, nonostante sia basato sulla formula proporzionale, ha dato luogo nel tempo a un bipolarismo incentrato su due partiti principali – il Partito socialista (PS), di centrosinistra, e il Partito socialdemocratico (PSD), di centrodestra – non sempre in grado di far emergere in Parlamento maggioranze ampie e coese che possano efficientemente sostenere l'esecutivo⁷⁰: si è a tal proposito parlato di bipartitismo imperfetto⁷¹.

1029

⁶⁶ In questi termini, J. Reis Novais *Semipresidenzialismo*, cit., 251 s.

⁶⁷ Il *Palácio Nacional de Belém* ospita la sede ufficiale della Presidenza della Repubblica portoghese.

⁶⁸ J.J. Gomes Canotilho, *Il diritto costituzionale portoghese*, cit., 103 s. cui *adde* M. Lobo Antunes, *Rapports entre pouvoirs publics. Rapport portugais*, in P. Bon (coor.), *Études de droit constitutionnel franco-portugais*, Paris, 1992, 144.

⁶⁹ Così J. Reis Novais, *Semipresidenzialismo*, cit., 253.

⁷⁰ Indicazioni, tra gli altri, in A. Martins, *The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action*, cit., 89 ss. e in A. Freire, M. Meirinho, *Sistema eleitoral, de partidos e de governo: o caso português em perspectiva comparada*, in A. Freire (org.), *O Sistema Político português, Seculos XIX-XXI: Continuidades e Rururas*, cit., 169 ss.

⁷¹ Cfr. G. Passarelli, *Il Portogallo trent'anni dopo la Rivoluzione*, in *Il Mulino*, 2/2007, 303 ss., il quale segnala come ad attenuare le caratteristiche proiettive della formula proporzionale concorrano alcuni filtri informali quali il basso numero di parlamentari e le contenute dimensioni delle circoscrizioni. A contenere la frammentazione del quadro partitico contribuisce anche la *anti-defection clause*, di cui all'art. 160.1.c CRP, in forza della quale i deputati perdono il seggio, tra le altre cause, qualora s'iscrivano a un partito diverso da quello per il quale si sono presentati alle elezioni. Nella dottrina italiana cfr., tra gli altri, R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2015, 1101 ss. e F. Masci, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in *DPCE online*, 1/2021, spec. 516 ss.

Di recente, il quadro politico-partitico portoghese presenta una serie di novità nell'esperienza della III Repubblica. Una situazione politicamente più "fluida" consente nel 2015 la presenza per la prima volta in Portogallo di un Governo minoritario non guidato dal primo partito in termini di risultati elettorali⁷²: è l'esperienza governativa a guida del PS (Costa I) impostato sul cosiddetto patto della *Geringonça*⁷³ (l'"aggeggiamento" o "l'accozzaglia" o, ancora, il "marchingegno-trabiccolo") quale unione complessa di forze politiche diverse (Blocco di sinistra, comunisti e verdi che forniscono appoggio esterno all'esecutivo socialista). Lo scenario politico portoghese anche successivamente permane piuttosto articolato per via anche dell'emersione di nuove formazioni politiche di taglio accentuatamente populista e di destra (*Chega*). Dalle elezioni politiche del 2019 l'esecutivo è ancora a responsabilità PS, partito di maggioranza relativa, ma diversamente dall'esperienza della *Geringonça* (2015-2019) – fondata su accordo di legislatura tra formazioni di sinistra – il Primo Ministro, António Costa⁷⁴, guida un esecutivo monocolore cercando di volta in volta di trovare consenso maggioritario nell'*Assembleia da República*. Il disaccordo tra le forze di maggioranza su misure da includere nella legge di bilancio (*Orçamento de Estado*) per il 2022⁷⁵ porta alla crisi ministeriale dell'ottobre 2021 e al conseguente scioglimento anticipato dell'Assemblea della Repubblica⁷⁶ (per ferma determinazione, già annunciata da tempo, del Presidente della Repubblica). Le successive elezioni generali del 30 gennaio 2023 premiano in maniera particolare il PS che ottiene la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento⁷⁷: il nuovo esecutivo (il Costa III, in carica dal 30 marzo 2022) è un monocolore con ampio sostegno nell'Assemblea della Repubblica senza necessità di pervenire ad accordi di coalizione di alcun genere.

L'affermarsi di un governo minoritario all'insegna della *Geringonça* fornisce certamente impulso al rafforzamento della componente parlamentare del sistema, ma non mette in discussione il carattere semipresidenziale della forma di governo: più correttamente, secondo un'attenta lettura, apre a un ciclo semipresidenziale a preminenza parlamentare, come già sperimentato in passato⁷⁸.

⁷² Alle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea della Repubblica, del 4 ottobre 2015, la coalizione di centrodestra "*Portugal à Frente*" (di cui fanno parte il PSD e il *Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular* o CDS-PP) consegue la maggioranza relativa dei seggi (102 su 230). Il PS conquista 86 seggi.

⁷³ Per approfondimenti in prospettiva comparata cfr. A. Freire, *Para lá da «Geringonça» em Portugal e na Europa*, Lisboa, 2017 e *Id.*, *Left-Wing Governmental Alliance in Portugal, 2015-2019: A Way of Renewing and Rejuvenating Social Democracy?*, in *Brazilian Political Science Review*, 15, 2, 2021, 1 ss.

⁷⁴ Uno dei soli cinque *premier* (insieme a A. Cavaco Silva, 1987-1991; A. Guterres, 1995-1999; J. Pinto de Sousa, 2005-2009; P. Passos Coelho, 2011-2015) ad aver guidato un esecutivo di legislatura (2015-2019) nella storia della III Repubblica.

⁷⁵ Decisivo è il voto contrario alla proposta di legge di bilancio presentata dall'esecutivo socialista del Partito Comunista Portoghese (PCP) e del Blocco di Sinistra (BE).

⁷⁶ Decretato dal Presidente della Repubblica il 4 novembre 2021.

⁷⁷ Il PS fa propri 120 dei 230 seggi dell'Assemblea della Repubblica.

⁷⁸ C. Blanco de Morais, *Semipresidencialismo de assembleia*, in *Público*, 13 gennaio 2016 (reperibile sul sito *internet* www.publico.pt).

L'intera parabola della *Geringonça* – che assume la qualità di “piccola-grande coalizione” di uno dei poli politici fondamentali del sistema – mostra come nell'esperienza lusitana neppure di fronte a profonde fibrillazioni degli assetti politico-partitici non si apra la via né a una supplenza presidenziale in chiave governativa né a soluzioni di chiara matrice parlamentare.

6. Equilibri e variabili nell'architettura lusitana dei rapporti tra gli organi politicamente attivi

Nelle dinamiche della III Repubblica la dialettica fra la componente presidenziale e quella parlamentare può trovare differenti punti di equilibrio in funzione del variegato combinarsi di contingenti fattori politici e di contesto, tra cui, senza pretesa di esaustività: la strutturazione del quadro politico-partitico (in particolare sotto i profili del suo grado di frammentazione, della latitudine ideologica che lo contraddistingue e, in ultimo, della facilità o meno dell'emersione di solide maggioranze in Parlamento); la coincidenza o meno di orientamento politico fra le formazioni cui si collega l'elezione del Presidente e la maggioranza parlamentare; la personalità del Capo dello Stato, il suo modo di intendere l'ufficio a cui è preposto e il suo rapporto con la *leadership* del partito da cui proviene; la scelta del *leader* naturale di una maggioranza politica di concorrere per l'ufficio di Primo Ministro (come sinora si è spesso verificato in Portogallo), lasciando la competizione per la presidenza della Repubblica ad altre personalità di sicuro carisma personale e spessore politico-culturale, ma non in quel momento punto di riferimento di ampi settori politico-partitici del Paese; la personalità del Presidente della Repubblica e il suo modo di intendere il proprio ruolo in considerazione anche di un'eventuale rielezione (al maturare di questa evenienza l'atteggiamento presidenziale può mutare – come in concreto sembra essere avvenuto – e risultare incline a un maggiore attivismo per via del fatto che non essendo possibile un terzo mandato vengono meno in modo ovvio diversi vincoli e remore d'ordine politico e di opportunità)⁷⁹.

Il Presidente della Repubblica portoghese non assume funzioni politico-direttive né in condizioni di normalità istituzionale, né in situazioni emergenziali (e comunque l'eventuale assunzione temporanea di dette funzioni in scenari di crisi non può incidere sulla caratterizzazione della forma di governo)⁸⁰.

In tal guisa non si può parlare a rigore della realizzazione, nell'assetto dei poteri lusitano, di un esecutivo a guida diarchica⁸¹, da

⁷⁹ Di secondo mandato «*propício a uma maior intervenção*» presidenziale accenna V. Franco, *Semipresidencialismo: Perspectiva comparada e o caso português. Os poderes presidenciais na interação com o governo e com a Assembleia da República (1982-2016)*, cit., 126.

⁸⁰ In senso conforme, tra gli altri, cfr. L. Barbosa Rodrigues, *O Primeiro-Ministro*, cit., 252 s. e, precedentemente, nella letteratura italiana P.G. Lucifredi, *Il Presidente della Repubblica in Portogallo*, in *Il Politico*, 4/1983, 677 ss.

⁸¹ L'esclusione della diarchia dell'esecutivo è ricorrente nella letteratura portoghese: per tutti cfr. C. QUEIROZ, *Os Poderes do Presidente da República*, cit., 261 ss., la quale

intendersi come sovrapposizione o condivisione di funzioni tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro. La meccanica costituzionale delle relazioni lo impedisce persino nelle circostanze in cui la maggioranza politica che sostiene il Governo coincide con il colore politico del Presidente.

La maggioranza parlamentare e l'esecutivo non sono «dominati» o stabilmente condizionati nella determinazione e attuazione dell'indirizzo politico dal Presidente neanche nell'ipotesi di concordanza, tra gli uni e l'altro, di colore politico⁸². Va ancora nella direzione accennata, dell'assoluta recessività dell'ipotesi di un Presidente con funzioni di stabile e diretta direzione politica dell'esecutivo, la mancata consacrazione (in dissonanza con quanto previsto nell'ordinamento francese della V Repubblica) sia di un "dominio" presidenziale riservato (specie in politica estera) sia della possibilità di assumere poteri eccezionali in particolari situazioni emergenziali o di crisi.

Il Presidente non solo non assume poteri di diretta direzione politica e non integra in forza di norme di diritto positivo organi dell'esecutivo, ma neppure partecipa in alcuna forma all'elaborazione del "Programa do Governo" o alla definizione delle linee generali della politica dell'esecutivo ovvero alla produzione di atti di implementazione di quest'ultima⁸³.

In tema è da sottolineare come, nel contesto portoghese, le elezioni parlamentari siano percepite quali quelle in cui si compie la scelta politica di maggior momento sul piano dell'indirizzo politico e come fortemente condizionanti la formazione dell'esecutivo (causa-effetto di ciò è l'impegno per dette tornate elettorali del personale politico con incarichi partitici di maggior peso: in altri e più diretti termini "scendono in campo" i leader partitici)⁸⁴.

sottolinea come in termini costituzionali la *função presidencial* non si confonda affatto con la *função governamental*.

⁸² Dopo il 1982, il difetto di un vincolo di responsabilità politica del Governo nei confronti del Presidente emerge limpidamente dal combinato disposto degli artt. 190, 191.1, 195.2 e 201.1.c CRP.

⁸³ Per tali rilievi cfr. L. Barbosa Rodrigues, *O Primeiro-Ministro*, cit., 252. Altri elementi della disciplina costituzionale concorrono a sganciare la funzione di governo e l'attività del Governo da un diretto e continuativo condizionamento del Presidente, esemplificativamente: le ipotesi di dimissioni obbligatorie del Governo (art. 195.1 CRP) contemplano (insieme alla verifica negativa del rapporto fiduciario, al rigetto del programma, al sopravvenire della morte o dell'impedimento permanente del Primo ministro) l'inizio di una nuova legislatura, ma non l'elezione di un nuovo Presidente (in tal caso nella prassi si possono avere solo dimissioni di cortesia); la limitata differenziazione sotto il profilo della durata del mandato parlamentare e di quello presidenziale (quattro anni contro cinque) è assistita dalla regola (art. 125.2 CRP) per cui l'elezione del Presidente non può mai avvenire in coincidenza con quella dell'Assemblea della Repubblica, ma deve avvenire almeno a 90 giorni di distanza (in questo modo si distingue politicamente il "blocco" Parlamento-Governo dal Presidente e si impedisce un effetto di "trascinamento politico-elettorale" che possa favorire una forte "presa" del Capo dello Stato sulla maggioranza parlamentare).

⁸⁴ Nella terminologia di G. Passarelli, *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, Bologna, 2008, 128 s., dagli elettori portoghesi è percepito come "fondante" il carattere delle elezioni parlamentari e quale "second order" quello delle elezioni presidenziali.

Se si analizzano le figure presidenziali sinora succedutesi nel corso della III Repubblica dopo il 1982 (vale a dire una volta conclusa la fase della “tutela” militare) solo Mario Soares (PS), al suo primo mandato risulta *leader* in carica di partito (abbandona l’ufficio di Segretario del PS il 13 giugno 1986 vale a dire pochi mesi dopo l’elezione a Presidente, avvenuta il 9 marzo dello stesso anno). Dopo Soares al primo mandato non vi sono più *leader* partitici in carica che competono e assumono la carica di Presidente della Repubblica: così per i diversi mandati di Jorge Sampaio (PS), Cavaco Silva (PSD) e Marcelo Rebelo de Sousa (PSD). L’ufficio di Presidente della Repubblica, ad ogni modo, è appannaggio di personalità dall’indiscussa militanza politica di vertice e dal più che ragguardevole *cursus honorum* istituzionale (in particolare Soares e Cavaco Silva hanno guidato tre compagini governative a testa)⁸⁵. Di regola, il *leader* di partito in carica uscito vittorioso dalle urne assume l’ufficio di Presidente del Consiglio.

Ad ogni modo, l’elezione a Presidente della Repubblica, secondo convenzione, mette termine all’esperienza di militanza partitica.

Inoltre, a differenza dell’esperienza semipresidenziale francese, non esiste una maggioranza elettorale presidenziale che sopravviva alla tornata elettorale⁸⁶.

Non può più esservi spazio, dopo il 1982, per “Governi del Presidente”, come del resto verificatosi nel corso della I legislatura⁸⁷. Compagini governative il cui fondamento riposa sull’esclusiva «fiducia» del Presidente della Repubblica sono da escludersi poiché, per imperativo costituzionale (art. 187.1), il Primo Ministro è nominato dal Presidente sentiti i partiti rappresentati in Assemblea della Repubblica e, soprattutto (si può aggiungere), «*tendo em conta os resultados eleitorales*»⁸⁸.

⁸⁵ Non hanno assunto la carica di Presidente del Consiglio né Jorge Sampaio, né Marcelo Rebelo de Sousa, pur vantando entrambi esperienza quali ministri.

⁸⁶ J. Reis Novais, *Semipresidencialismo*, cit., 257, lapidariamente osserva che «*O Presidente eleito desfaz a maioria presidencial na própria noite das eleições e afirma-se como Presidente de todos os portugueses*».

⁸⁷ Si tratta, in particolare, della sequenza di tre Governi – il III, il IV e il V *Governo Constitucional* – promossi in rapida successione dal Presidente A. Ramalho Eanes, tra l’agosto del 1978 e il dicembre dell’anno successivo, quali esecutivi “*não partidários*” fondati sulla sua “fiducia”. Detti Governi ebbero breve durata, due in particolare furono obbligati alle dimissioni per decisione parlamentare a seguito della contestazione da parte dei partiti dell’iniziativa presidenziale: C. Blanco de Moraes, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, cit., 141. Nessun altro successore di Eanes ha utilizzato il potere di nomina governativa in modo assimilabile (peraltro, come visto, dopo la Prima revisione del 1982 si frappongono ostacoli giuridico-costituzionali di tutto peso): l’ipotesi praticabile (*ex art. 186.6 CRP nel testo novellato a seguito della Prima revisione costituzionale*) resta quella della nomina di un Governo a iniziativa presidenziale in attesa dello svolgimento di nuove elezioni politiche (*governo de gestão*; di tal genere è il terzo dei governi a iniziativa del Presidente Eanes cui poco sopra si è fatto riferimento).

⁸⁸ Molto chiaramente sul punto J. Reis Novais, *Semipresidencialismo*, cit., 252 s.: «*o Governo é nomeado em função dos resultados das eleições parlamentares ou, mais rigorosamente, em função da composição política da Assembleia da República, e não em função da sua adesão a um hipotético projecto político ou programa governativo do Presidente da República que devesse ser desenvolvido pelo Governo*». In generale, sulle diverse interpretazioni del significato e della portata del requisito, all’apparenza formulato in

Il largo successo elettorale del centrodestra capeggiato da A. Cavaco Silva (PSD) nelle elezioni parlamentari del 1987 (mentre dall'anno precedente si è insediato a *Belém* il socialista Mario Soares) segna un momento decisivo per la stabile affermazione della declinazione “primo-ministeriale” del semipresidenzialismo portoghese⁸⁹ (vale a dire del sistema semipresidenziale in cui prevale la componente parlamentare su quella presidenziale senza tuttavia arrivare alla «*neutralisation complète*» di quest'ultima⁹⁰).

7. Neutralità e attivismo del Presidente della Repubblica: una breve disamina

Il Presidente neutrale e “*superpartidário*”, in quanto garante del regolare funzionamento delle istituzioni, non è indifferente alla solidità parlamentare dell'esecutivo, vale a dire alla presenza di governi monopartitici maggioritari o, all'estremo opposto, di governi di coalizione o addirittura minoritari con appoggio esterno traballante⁹¹, il tutto sullo sfondo o meno di una situazione di “coabitazione” tra la sua matrice politica e quella del raccordo tra maggioranza parlamentare e Governo (a quest'ultimo riguardo è interessante rilevare come dal 1986 ad oggi, su meno di quattro decenni di esperienza di governo della III Repubblica la “coabitazione” caratterizzi oltre cinque lustri)⁹².

A rigore, l'assenza di un'autentica diarchia nell'esecutivo, rende problematico l'utilizzo della categoria concettuale della “coabitazione”⁹³ in

maniera piuttosto laconica, della necessità di tener conto dei risultati elettorali nella nomina del vertice dell'esecutivo cfr., di recente, M. Caldeira, *A nomenação do Primeiro-Ministro na Constituição da República Portuguesa de 1976*, Lisboa, 2018, 75 ss.

⁸⁹ La formula di «presidenzialismo del Primo ministro» allude in sintesi a una sistemazione dei rapporti nella quale il Presidente è connotato da un ruolo a bassa intensità di intervento preordinato essenzialmente alla risoluzione dei conflitti e il Parlamento si concentra in maniera particolare su compiti di controllo dell'Esecutivo, lasciando a questo ampia possibilità di orientamento della funzione legislativa; sul punto nella giuspubblicistica italiana cfr. in particolare M. Iacometti, *Il rapporto tra Presidente, Governo e Assemblee parlamentari in alcune significative esperienze semipresidenziali: Finlandia e Portogallo*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, cit., 331.

⁹⁰ Da ultimo, cfr. A. Le Divellec, *Introuvable «semi-présidentialisme»: les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle*, in *Pouvoirs*, 184, 1/2023, 54 s.

⁹¹ Sul fatto che «*le président portugais a peu de pouvoirs quand il existe une majorité pour soutenir le gouvernement, mais qu'il retrouve des marges de manœuvre importantes en période de cohabitation, face à un gouvernement minoritaire*» v., in specie, O. Amorim Neto, M. Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered. An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*», in *European Journal of Political Research*, 48, 2/2009, 234 ss.

⁹² Nel dettaglio: dal 1986 al 1995 (Presidente di centrosinistra M. Soares e Governi di centrodestra di A. Cavaco Silva); dal 2002 al 2005 (Presidente di centrosinistra J. Sampaio e Governi di centrodestra di J.M. Durão Barroso e P. Santana Lopes); dal 2006 al 2011 (Presidente di centrodestra A. Cavaco Silva e Governi di centrosinistra di J. Sócrates); dal 2015 al momento attuale (Presidente di centrodestra M. Rebelo de Sousa e Governi di centrosinistra di A. Costa).

⁹³ Secondo la matrice portoghese del semipresidenzialismo, il Presidente deve tenersi distante dalla lotta partitica e preservare l'immagine di presidente indipendente,

esito alla possibile derivazione dei due organi (Presidente e Governo) da due maggioranze distinte⁹⁴. Ciò premesso, e stabilito che per detta situazione pur mantenendone fermo il *nomen* nella pratica lusitana si deve intendere una fattispecie dalle implicazioni diverse rispetto a quelle conosciute dalla coabitazione nell'ordinamento francese, in particolare durante il secondo mandato del Presidente M. Soares (PS) la “coabitazione” con il terzo Governo di A. Cavaco Silva (PSD) risulta segnata da un acceso confronto politico in esito alla volontà del Presidente di provare a erigersi a “contropotere” del Governo monocolore di maggioranza socialdemocratico⁹⁵. Resta fermo, ad ogni modo, che in caso di concordanza delle due maggioranze nell'ordinamento lusitano si abbia una situazione più favorevole al rafforzamento della componente presidenziale operante nel sistema⁹⁶.

Se è assodato che a proposito dell'ordinamento portoghese non è utilizzabile, quanto all'esecutivo, l'immagine classica dell'aquila a due teste (non risultando praticabile l'ipotesi di un esecutivo di schietta natura diarchica), è altresì manifesto che il Presidente della Repubblica non possa dirsi del tutto estraneo, in via di principio, al gioco politico e alla funzione di indirizzo politico.

Come si è visto in precedenza, il quadro delle relazioni tra gli “organi di sovranità” è tale per cui il Presidente ha gli strumenti e la legittimazione per incidere sull'indirizzo politico derivante dal *continuum* Parlamento-Governo. Tre casi di esercizio del potere di scioglimento appaiono in proposito assolutamente illuminanti e paradigmatici, tra l'altro, perché vedono come protagonisti altrettanti Presidenti di diversa collocazione politica: quelli del 1983, del 1987 e del 2004 (con protagonisti, rispettivamente, i Presidenti A. Ramalho Eanes (militare), M. Soares (PS) e J. Sampaio (PSD)). In specie lo scioglimento del 1987 viene assunto come esempio di «*atitude presidencial*» quanto mai «*anti-parlamentar*»⁹⁷. Altamente impattante sul piano del dibattito pubblico è risultato anche lo scioglimento successivo, del 2004, a partire dal quale negli anni successivi ha preso particolare forza il rilievo critico mosso al Presidente Jorge Sampaio di aver agito contro lo spirito del sistema fino al punto di aver «*presidencializado o regime*»⁹⁸.

equidistante che persegue l'interesse nazionale. In questo senso, a rigore, non si dovrebbe parlare di coabitazione nell'ordinamento portoghese, perlomeno non nei termini che il concetto assume nell'ordinamento francese: in senso conforme cfr. J. Reis Novais, *Semipresidenzialismo*, cit., 258.

⁹⁴ Per un'impostazione favorevole ad ammettere la situazione di coabitazione sul presupposto della mera constatazione dell'interdipendenza tra organi di sovranità cfr. M. Rebelo de Sousa, *A Coabitação Política em Portugal*, Lisboa, 1987, 10.

⁹⁵ Cfr. specialmente G. Passarelli, *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, cit., 135, il quale ben rimarca in quel frangente l'attitudine interventista del Presidente nel processo legislativo e nelle dinamiche politiche.

⁹⁶ In senso conforme, tra gli altri, cfr. C. Blanco de Moraes, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, cit., 149.

⁹⁷ Così J. Reis Novais, *Semipresidenzialismo*, cit., 186.

⁹⁸ Indicazioni in tal senso ancora in J. Reis Novais, *Semipresidenzialismo*, cit., 187 in nt., il quale contesta tale accusa ritenendo che la stessa «*releva, pura e simplesmente, ou de viés político e, portanto, ... é sintoma de desconhecimento profundo da natureza do nosso sistema e da nossa história constitucional*».

In definitiva, il Presidente della Repubblica portoghese, pur preposto alla carica in forza di un'elezione a suffragio universale diretto, non assume postura di *leader* politico e nella sua azione non reagisce a ogni pur minimo “sussulto” dello “spazio pubblico”; tuttavia, non risulta nemmeno indifferente alle variazioni del quadro politico-parlamentare: la personalità dell'inquilino *pro tempore* del Palazzo di *Belém* e la sua impostazione culturale possono essere all'origine di una maggiore “propensione” all'attivismo della figura presidenziale nella vita politica del Paese, specie allorquando il dibattito pubblico si incentri su temi politicamente o eticamente piuttosto sensibili (come accaduto in tempi recentissimi a proposito della disciplina dell'eutanasia, sulla cui vicenda v. *infra*).

Le novelle costituzionali post 1982, che sanciscono la formale estraneità del Presidente rispetto all'area delle attività di governo invero finiscono per aprire la via all'affermarsi della figura presidenziale quale «*respeitada magistratura de influência*»⁹⁹, capace di intervenire in autonomia e con autorevolezza nel dibattito pubblico. Nel circuito dell'indirizzo politico si manifesta, in casi di particolare attivismo del Presidente dissonante nei riguardi di una maggioranza parlamentare e dell'esecutivo che sostiene, una sorta di diarchia a carattere “*souple*” (flessibile, e quindi capace di adattarsi alle esigenze delle diverse situazioni salvaguardando i caratteri di fondo del sistema di governo). Limitatamente a questa ipotesi di condizionamento “esterno” della compagine governativa si può accennare a un'eventuale “diarchia ridotta o minimale”.

L'attivismo politico-istituzionale del Presidente attualmente in carica ha assunto connotazioni inedite. Il Presidente Marcelo Rebelo de Sousa¹⁰⁰, rispetto ai suoi predecessori, si è mostrato alquanto restio – nella sua posizione di garante del «*regular funcionamento das instituições democráticas*»¹⁰¹ – ad attivare la modalità di sindacato di legittimità costituzionale del controllo astratto preventivo. Assunta la “*chefia de Estado*” (il 9 marzo 2016) ha inizialmente atteso quasi tre anni e mezzo per sottoporre al *Tribunal Constitucional* un *pedido de fiscalização preventiva*¹⁰², e sinora lo ha fatto complessivamente solo in sei circostanze (l'ultima delle quali recentissima, nel febbraio 2023)¹⁰³. Di contrappasso, ben più frequente da parte sua è l'utilizzo dello strumento del rinvio presidenziale (il *veto político*), utilizzato sino a tutto il 2021 ben 25 volte¹⁰⁴. Il Presidente

⁹⁹ Così E. PEREIRA CORREIA, *A interpretação dos Poderes do Presidente da República no Semi-presidencialismo do Portugal Democrático*, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 2010, 85.

¹⁰⁰ Rieletto per un secondo mandato nel 2021 (per un'analisi del voto cfr., tra gli altri, M. Monteiro, I. Ram, *Portugal – Eleições Presidenciais (24 de janeiro de 2021)*, in *Polis*, 3 (II série), 2021, 161 ss.

¹⁰¹ Art. 120 CRP.

¹⁰² Depositato il 26 agosto del 2019, ha ad oggetto le modifiche adottate dal Parlamento alla legge sulla procreazione medicalmente assistita (PMA) e alla gestazione di sostituzione: il giudice costituzionale (*Acórdão* n. 465/19) dichiara incostituzionali le misure emendative proposte dall'Assemblea della Repubblica.

¹⁰³ Il 1° febbraio 2023, il Presidente della Repubblica, facendo ancora una volta applicazione della previsione di cui all'art. 278.1 CRP, sottopone a «*fiscalização preventiva*» norme di un progetto di legge che altera il regime degli ordini professionali (il caso è attualmente pendente dinanzi al *Tribunal Constitucional*).

¹⁰⁴ Nel dettaglio: tre volte nel 2016, due nel 2017, sei nel 2018, cinque nel 2019, sei

ha motivato tale suo atteggiamento sostenendo che non intende farsi scudo con il ricorso di costituzionalità («*uma espécie de defesa*»), ma preferisce piuttosto utilizzare «*sem complexo nenhum*» il *veto político* nel caso di forti divergenze (politiche) con la maggioranza parlamentare¹⁰⁵, salvo che siano chiare o manifeste le questioni di legittimità costituzionale. Sul piano empirico, le risultanze confermano l'oculatezza della scelta del Presidente, poiché in quasi tutti i casi proposti il Tribunale costituzionale ha giudicato nel senso dell'illegittimità costituzionale: il dato assume maggior rilievo ove si consideri che si tratta per lo più di questioni altamente sensibili e dall'elevato spessore etico-politico¹⁰⁶.

Marcelo Rebelo de Sousa ha ribadito lungo direttrici nuove il ruolo del Capo dello Stato portoghese non di *Presidente-cerimoniale* ma quale soggetto politicamente attivo e di rilievo, potenzialmente in grado di esercitare effettivamente e in autonomia «*poderes ou intervenções de significativo impacto político, eventualmente em divergência ou mesmo em oposição frontal e decisiva às maiorias parlamentares e governamentais em funções*»¹⁰⁷.

7.1. Focus: la delicata vicenda della regolamentazione legislativa dell'eutanasia

Nel sistema di governo portoghese particolarmente emblematica del possibile attivismo politico del Presidente della Repubblica e della perdurante forza condizionate dei poteri a disposizione di questa figura appare la recentissima vicenda della regolamentazione legislativa dell'eutanasia e del suicidio assistito per gravi motivi di salute (sullo sfondo di una situazione politica “non lineare” o, se si preferisce, di una “coabitazione” in chiave lusitana, per via della presenza di un Presidente della Repubblica conservatore e di un esecutivo a guida socialista).

Quella dell'eutanasia e sull'ausilio al suicidio è tematica di grande caratura assiologica intorno alla quale nel Paese lusitano da almeno un quinquennio s'è originato un acceso dibattito politico, giuridico e sociale¹⁰⁸.

nel 3030, tre nel 2021.

¹⁰⁵ Indicazioni in tal senso sulla stampa quotidiana: cfr., ad esempio, www.sabado.pt/ultima-hora/detalhe/sete-anos-de-marcelo-25-vetos-politicos-e-tres-por-inconstitucionalidades

¹⁰⁶ Oltre che nel già citato *Acórdão* n. 465/19, le questioni di costituzionalità sollevate in via preventiva dal Presidente Marcelo Rebelo de Sousa sono definite dalle seguenti decisioni del *Tribunal Constitucional*: *Acórdão* n. 687/2021 (dichiara incostituzionali norme del *Decreto* dell'*Assembleia da República* n. 167/XIV di modifica della c.d. *Lei do Cibercrime*); *Acórdão* n. 829/2022 (non si pronuncia per l'incostituzionalità di norme del *Decreto* n. 17/XV dell'*Assembleia da República* in materia di *Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional*). A queste decisioni vanno aggiunti gli *Acórdãos* n. 123/2021 e n. 5/2023 (entrambi relativi alla disciplina in materia di *Morte Medicamente Assistida*), su cui qui ci si sofferma poco più avanti.

¹⁰⁷ In termini così netti v. J. Reis Novais, *Semipresidencialismo*, cit., 256 s.

¹⁰⁸ Indicazioni riassuntive, in lingua italiana, in C. Guerrero Picò, *Il Tribunale costituzionale si pronuncerà in via preventiva sul decreto che depenalizza in certi casi la morte medicalmente assistita*, 22 febbraio 2021, 1 ss. (reperibile all'indirizzo internet www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1614003288027.pdf).

La vicenda giuridica della relativa regolamentazione legislativa si colloca a cavallo di due legislature (considerando che dopo lo scioglimento anticipato per la crisi politica innescata alla fine del 2021 dalla mancata approvazione della legge di bilancio, nuove elezioni generali si sono tenute il 30 gennaio 2022): nella precedente legislatura, il 15 marzo 2021 l'originario testo legislativo varato dal Parlamento sull'eutanasia (in quanto "*Regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e altera o Código Penal*": Decreto n. 109/XIV, approvato il 29 gennaio 2021), è colpito da prima dichiarazione di incostituzionalità a seguito di giudizio promosso dinanzi al *Tribunal Constitucional* per iniziativa del Presidente Marcelo Rebelo de Sousa (*Acórdão* n. 123/2021). Varie disposizioni del testo legislativo denunciate dal Presidente della Repubblica perché recanti concetti eccessivamente indeterminati nel definire le condizioni di non punibilità finiscono sotto la scure dei giudici costituzionali per violazione in particolare del «*princípio de determinabilidade da lei enquanto corolário dos princípios do Estado de direito democrático e da reserva de lei parlamentar*». La questione si rivela altamente divisiva anche per il collegio giudicante: la decisione è assunta a maggioranza con sette voti favorevoli e cinque contrari¹⁰⁹. Il 29 novembre dello stesso anno il Presidente manifesta nuovamente la sua contrarietà alla normativa, esercitando il diritto di veto su questioni suscitate dalla seconda versione del testo di legge relativo alla "*morte medicamente assistida*", che coinvolge "*a eutanásia e o suicídio medicamente assistido*"¹¹⁰ (Decreto n. 199/XIV, approvato il 5 novembre 2021). Proposta di legge altamente controversa, e approvata in sede parlamentare con 138 voti a favore, 84 contrari e 4 astensioni¹¹¹. Nel 2022, nel corso della nuova legislatura, l'Assemblea della Repubblica, grazie al voto favorevole di uno schieramento di cui perno fondamentale è la maggioranza di centrosinistra¹¹², riapprova con modificazioni il testo legislativo (Decreto n. 23/XV da Assembleia da República, approvato il 9 dicembre 2022). Dal canto suo il Presidente reitera la sua contrarietà e solleva una nuova questione di incostituzionalità non essendo convinto della legittimità costituzionale delle novelle apportate. Da ultimo, il 30

¹⁰⁹ Per una sintesi dei contenuti specifici dell'*Acórdão* n. 123/2021 cfr. C. Guerrero Picò, *Tribunale costituzionale, acórdão n. 123/2021, del 15 marzo, sulla depenalizzazione, in certi casi, della morte medicalmente assistita*, 17 marzo 2021, 1 ss. (reperibile all'indirizzo [internet https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1615973674210.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1615973674210.pdf)), la quale segnala come «il Tribunale ha constatato che il legislatore portoghese ha optato per ricondurre l'eutanasia attiva indiretta e il suicidio assistito a una sola modalità di azione: la c.d. anticipazione della morte tramite assistenza medica».

¹¹⁰ In proposito cfr. il comunicato della presidenza della Repubblica, consultabile all'indirizzo [internet www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2021/11/presidente-da-republica-devolve-sem-promulgacao-decreto-da-assembly-da-republica-sobre-morte-medicamente-assistida/](http://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2021/11/presidente-da-republica-devolve-sem-promulgacao-decreto-da-assembly-da-republica-sobre-morte-medicamente-assistida/).

¹¹¹ Indicazioni in C. Guerrero Picò, *Il Presidente Rebelo oppone il veto alla nuova legge sull'eutanasia*, 1° dicembre 2021, 1 (reperibile all'indirizzo [internet www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1638360256688.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1638360256688.pdf)).

¹¹² Il voto favorevole proviene dai deputati di PS, IL, BE, PAN, Livre e da sei parlamentari del PSD.

gennaio 2023, il *Tribunal Constitucional* accoglie parzialmente le censure di incostituzionalità del Presidente della Repubblica (*Acórdão* n. 5/2023), rendendo necessario un ulteriore passaggio parlamentare del testo legislativo. Più nel dettaglio, a seguito di questa seconda pronuncia del *Tribunal Constitucional* nel senso dell'incostituzionalità di vari precetti della nuova versione del *Decreto* dell'Assemblea della Repubblica, il Presidente della Repubblica restituisce, di nuovo, l'atto all'Assemblea della Repubblica, senza promulgazione, nei termini dell'art. 279.1 CRP per gli adeguamenti raccomandati dal giudice costituzionale. Certamente gli spazi di manovra e di opposizione istituzionale dopo i vari interventi integrativo-correttivi si sono di molto ridotti. E tuttavia considerando che difficilmente il Parlamento potrà confermare il decreto a maggioranza dei due terzi e dovrà quindi intervenire a modificarne ancora una volta il testo correggendo le parti oggetto di censura, non si può, al momento, essere del tutto certi che la complessa vicenda legislativa – presa nella triangolazione istituzionale tra maggioranza parlamentare, Presidente della Repubblica e *Tribunal Constitucional* – possa in tempi brevissimi giungere a conclusione con un definitivo passaggio parlamentare veloce quanto agevole¹¹³.

Nella prospettiva della valutazione del rendimento concreto della forma di governo portoghese, la vicenda appena tratteggiata appare rafforzare l'idea per cui l'assetto politico-istituzionale lusitano si colloca, in virtù di un possibile attivismo del Presidente (fornito di legittimazione e poteri adeguati), in un punto intermedio nell'ideale *continuum* tra semipresidenzialismi “forti” (a *Presidente-liderante* □ e “deboli” (con *Presidente-cerimonial*). Da altro angolo prospettico, si può convenire che la versione lusitana è quella di un semipresidenzialismo a trazione del *Premier* con il Presidente della Repubblica capace comunque di incidere nell'arena politica (e in situazioni di “coabitazione” in grado di dar sostanza a un atteggiamento anti-maggioritario).

8. Note di chiusura

L'ubi consistam della “*matriz portuguesa do semipresidencialismo*” risiede nello *status* del Presidente della Repubblica, e soprattutto nella prassi che caratterizza il mandato di questa figura-chiave, rispetto alla quale risaltano in particolare due aspetti.

Innanzitutto, il Presidente non è inteso quale titolare del “potere di governo”. Fino alla revisione costituzionale del 1982 attore determinante

¹¹³ Parole distensive, ad ogni buon conto, giungono da parte del Capo dello Stato: cfr. ad es. S.A., *Eutanásia: Marcelo diz que Tribunal Constitucional procurou “facilitar a tarefa” do parlamento para que o processo continue “sem dramas”* (consultabile all'indirizzo internet <https://cnnportugal.iol.pt/presidente-da-republica/marcelo-rebelo-de-sousa/eutanasia-marcelo-diz-que-tribunal-constitucional-procurou-facilitar-a-tarefa-do-parlamento-para-que-o-processo-continue-sem-dramas/20230131/63d91e470cf2c84d7fc5c843>; agenzia di stampa che riporta dichiarazioni del *Chefe de Estado* secondo cui – premesso che il *pedido de fiscalização preventiva* è stato fatto per motivi «*de certeza e segurança de direito*» – il *Tribunal Constitucional* nel valutare fondato solo uno dei tre motivi di ricorso «*é soberano, e se o Tribunal Constitucional entende que determinados fundamentos apresentados pelo Presidente não têm cabimento, o Presidente aceita*»).

nel procedimento di formazione del Governo è il Presidente della Repubblica (unitamente al Consiglio della Rivoluzione). In questa temperie il Presidente della Repubblica, sebbene non integrato “di diritto” nel Consiglio dei ministri, è «*orgão político governativo de direcção*»¹¹⁴. In epoca posteriore al primo intervento del legislatore di revisione trasmuta essenzialmente in un Presidente garante, moderatore o arbitrale, che – mantenendo considerevoli poteri di intervento nella dimensione politico-istituzionale – non è vocato a restare indifferente nei riguardi delle dinamiche politico-istituzionali (e in specie di quelle relative ai rapporti tra legislativo ed esecutivo)¹¹⁵.

In secondo luogo, il Presidente si staglia sulla scena politico-istituzionale in veste di figura “indipendente”, vale a dire quale soggetto che non imposta la sua relazione con il Primo Ministro in termini mediati da un partito (anche se egli può vantare una pregressa militanza partitica ad alto livello). In questo senso il sistema portoghese si avvicina alle dinamiche di quello austriaco, mentre si differenzia da quei sistemi semipresidenziali nei quali l’affiliazione partitica del Presidente è un aspetto basilare del sistema (come in Francia). In particolare, si deve notare che per il relativo ufficio non si candidano *leader* di partiti politici in carica (ma al più *ex leader*) in funzione del fatto che l’interpretazione del mandato presidenziale deve essere “nazionale” e “*superpartidaria*”. Corollario necessario è che il candidato non propone (*recte*: non deve proporre) un “programma di governo” più o meno concorrente con quello dell’esecutivo. Il Presidente portoghese invariabilmente agisce sotto l’usbergo di interessi nazionali e apartitici; tale è la giustificazione dell’azione presidenziale anche quando la prassi sembra indicare altrimenti.

In definitiva, dopo oltre nove lustri, il sistema portoghese presenta ormai identità e caratteristiche ben delineate definibili quale «*semipresidencialismo de Presidente-moderador*», ossia condizionato dalla presenza di un Presidente dotato di forte legittimazione e ampi poteri, ma chiamato a rimanere ai margini del circuito di determinazione dell’indirizzo politico per garantire piuttosto gli equilibri costituzionali e il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche. Un potere neutrale, posto ad un livello distinto da quello sul quale si muovono i poteri sia esecutivo che legislativo – per dirla con Benjamin Constant, una “*force en dehors*”¹¹⁶ rispetto sia alla direzione politica del Paese che al sistema dei partiti – e, tuttavia, in grado, nella sua autonomia, di incidere (volendo, anche in

¹¹⁴ In proposito v. L. Barbosa Rodrigues, *Semipresidencialismo português. Autópsia de uma ficção*, Lisboa, Quid Juris, 2017, 111.

¹¹⁵ Cfr. in proposito J. Reis Novais, *Semipresidencialismo*, cit., 260.

¹¹⁶ In argomento, per tutti, cfr. F. Bonini, Une force en dehors. *Alla ricerca dell’effettività del «potere neutro»*, in R. Orrù, F. Bonini, A. Ciammariconi, *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di una nozione costituzionale*, Napoli, ESI, 2013, 21 ss. Nelle parole dello stesso Constant: «*Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et le pouvoir judiciaire, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général : mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s’entre-choquent et s’entravent, il faut une force qui les remette à leur place*» (Constant B., *Principes de Politique, applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Paris, 1815, 34 s.). Nel caso portoghese, in particolare, il Presidente si configura come una “forza esterna” al circuito partitico.

maniera tutt'altro che lieve) sul loro operato. Neutralità che rappresenta la cifra di una figura presidenziale destinata a evocare un'autonoma istanza di "custode" del patto costituzionale¹¹⁷. Autonomia del Presidente che trae forza oltre che dall'elezione diretta anche dalla non corrispondenza tra il proprio mandato (di cinque anni) e la durata della legislatura (pari a quattro anni)¹¹⁸.

La flessibilità immanente al ruolo del Presidente (in funzione tanto delle contingenti situazioni di contesto relative a governabilità e stabilità politica che del rispetto, più o meno rigido, di prassi e convenzioni) si riverbera direttamente sulla conformazione dell'assetto di governo.

In estrema sintesi, la forma di governo portoghese nel suo rendimento può assumere diverse caratterizzazioni dalle quali pare ragionevole escludere l'inveramento di due manifestazioni estreme del semipresidenzialismo colto nel prisma dei ruoli della figura presidenziale, vale a dire, da un lato, quella di *Presidente-liderante* (portatore di un proprio programma di governo) e, dall'altro lato, di *Presidente-cerimonial* (sostanzialmente spettatore del gioco politico con compiti puramente notarili e simbolici). Prendendo a riferimento la triplice articolazione del semipresidenzialismo su cui la migliore dottrina converge¹¹⁹, il modo d'essere proprio della forma di governo portoghese nella pratica certamente non è ascrivibile né al tipo *apparente* (o "parlamentarizzato") né a quello *egemonico* (o "presidenzializzato"). Con talune accortezze sembra potersi ricondurre piuttosto al sottotipo c.d. *bilanciato* (o a "diarchia variabile"), nel quale il rapporto tra componente presidenziale e componente parlamentare varia nel tempo. L'esperienza portoghese rivela in effetti un *dualismo* (non già all'interno del potere esecutivo e per la realizzazione dell'indirizzo politico *stricto sensu*, ma con riguardo più generale dimensione istituzionale e alla politica nazionale) tra Primo Ministro-Governo (espressione della maggioranza parlamentare) e Presidente legittimato dall'investitura popolare ad esercitare (anche contro il volere della maggioranza parlamentare) poteri di grosso impatto politico (di scioglimento del Parlamento, di veto sulle leggi, di attivazione del

¹¹⁷ Indaga in particolare la ricostruzione della figura presidenziale lusitana da siffatto angolo prospettico P.J. Canelas Rapaz, *Le Président de la République Portugaise, un pouvoir «neutre»?», 2008, 1 ss.* (consultabile all'indirizzo internet.wwww.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/CanelasTXT.pdf), a mente del quale (*ivi*, 11) il compromesso consacrato nella CRP circa il ruolo di "potere neutro" del Presidente (preordinato a scongiurare quell'instabilità perniciososa della Prima Repubblica, in cui si può riconoscere l'origine dell'*Estado Novo*, e allo stesso tempo impostato in modo tale da esorcizzare il rischio di dar vita a un potere personalistico) fa sì che «*il revient... au PR de préserver le système politique de la tyrannie de la majorité personnifiée par la couple Exécutif-majorité. De même il lui revient de préserver le système politique des effets d'un Parlement éclaté et de dynamique centrifuge*».

¹¹⁸ Nel novero degli ordinamenti semipresidenziali europei non c'è coincidenza tra la durata della legislatura (in genere di cinque anni) e la durata in carica del Capo dello Stato oltre che in Portogallo solo in Irlanda (sette anni), Austria e Finlandia (sei anni). Legislatura e mandato presidenziale corrispondono invece in Bulgaria, Croazia, Francia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Slovenia (più ampi ragguagli in F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, cit., 632 s.).

¹¹⁹ Da ultimo, cfr. M. Volpi, *Autorità e libertà*, cit., 176.

sindacato preventivo e successivo di costituzionalità, di revoca del Governo in casi eccezionali). Ben si osserva in proposito che la descritta “diarchia” non si pone in termini gerarchici ma risulta impostata su una sparazione di ruoli e competenze¹²⁰ senza peraltro poter escludere in radice sovrapposizioni di linee politiche e condizionamenti.

Il modello portoghese di semipresidenzialismo, in altri termini, si presenta a “geometria variabile” (se si guarda al relazionamento tra il Presidente della Repubblica, da una parte, e gli altri organi di indirizzo politico, dall’altra), ma anche a “contorno residuale” (se si mettono in primo piano le oscillazioni funzionali dovute al diverso combinarsi delle componenti presidenziale e parlamentare con le altre variabili di “contesto” – l’interpretazione dei poteri presidenziali e in specie il contingente assetto del sistema politico-partitico: da siffatto angolo prospettico, infatti, il “*modelo de governo*” portoghese è destinato a collocarsi in un continuo variare suoi punti d’equilibrio interni nello spazio intermedio – o, più precisamente, nell’area che “residua” – tra i poli del primo e del terzo genere di presidenzialismo (“a preminenza del Presidente”, in stile V Repubblica francese, e del tipo “apparente” dalla logica di funzionamento del tutto appiattita su quella propria di un regime parlamentare) senza arrivare a coincidere con nessuno dei due estremi stessi).

Giova in ultimo rimarcare che il perno di funzionamento della forma di governo lusitana è il *Premier*. Tuttavia la preminenza della sua posizione nel sistema va incontro a oscillazioni dovute ad ordini diversi di cause. C’è un dato strutturale (poteri e ruolo del Presidente della Repubblica così come riconfigurati a seguito della revisione costituzionale del 1982) e c’è un dato contingente (che di volta in volta si determina in funzione dell’interazione di una serie di fattori, tra cui: lo specifico assetto della rappresentanza parlamentare, la presenza o meno di un governo maggioritario monocolore ovvero di coalizione, l’estrazione politica e la personalità del Capo dello Stato). È chiaro che gli aspetti da ultimo indicati mostrano un tasso di variabilità molto più elevato di quelli del primo (rispetto ai quali possono affermarsi solo più lentamente e in maniera più limitata “letture” piuttosto diversificate della loro portata). Da qui la (talvolta apparente) prevalenza dei fattori, *lato sensu*, politici su quelli positivo-istituzionali¹²¹. A quest’ultimo riguardo bisogna considerare anche l’evoluzione del quadro politico registratasi dal 2019 con l’ascesa di un partito di estrema destra (*Chega*)¹²² che sembra poter mettere in fibrillazione lo schema bipolare conosciuto per l’innanzi.

In realtà a ben guardare non sussiste contraddizione tra i due ordini di fattori condizionanti la fisionomia dell’operare pratico delle relazioni tra gli organi costituzionali che intervengono all’interno della generale funzione di indirizzo politico. Si tratta di fattori che agiscono in maniera complementare nel dar luogo a diversi equilibri interorganici all’interno del perimetro di una complessiva sistemazione qualificabile in termini di

¹²⁰ V., nuovamente, M. Volpi, *Autorità e libertà*, cit., 176.

¹²¹ La cui importanza, in via generale, è ben sottolineata, tra gli altri, da S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, spec. 137 ss.

¹²² Formatosi alla metà circa del 2019, ottiene un seggio presso l’Assemblea della Repubblica nelle elezioni politiche del 2019 per crescere ai dodici seggi conquistati nella stessa assise parlamentare nell’ultima tornata elettorale generale del 2022.

“semipresidenzialismo del Primo Ministro”, nel quale il vertice dell’esecutivo pur stagliandosi in primo piano sulla scena politico-istituzionale non può trascurare di tenere in conto altri elementi, e in specie l’agire del Capo dello Stato.

In conclusione, se è vero che a un Presidente eletto a suffragio universale e diretto (come quello portoghese) non si può chiedere di esercitare solo poteri simbolici¹²³ è altrettanto certo che non gli si può imporre di spogliarsi definitivamente del proprio abito politico-culturale e di rimanere inesorabilmente confinato nel ruolo di *regolatore* o *moderatore* in modalità sostanzialmente letargica, in condizioni di ordinarietà, delle dinamiche istituzionali del sistema¹²⁴. Sotto quest’ultimo profilo, in una lettura che porti all’estensione massima delle sue prerogative incontra il limite sistemico di non poter diventare un organo *direttamente* governante.

Romano Orrù
Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli studi di Teramo
rorru@unite.it

¹²³ Tra gli altri, cfr. A. Martins, *The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action*, cit., 87ss.

¹²⁴ Conferma siffatto avviso l’istantanea che dell’ufficio del Capo dello Stato portoghese offre C. Queiroz, *O sistema político e constitucional português*, cit., 50, secondo la quale: «[e]m suma... o Presidente da República, numa relação pública de estrita paridade e independência com os demais órgãos constitucionais, participa, ao mesmo título que estes, na determinação das “linhas gerais de direcção política”. Escusado será dizer que esta função presidencial como função constitucional a se nada tem a ver com o “indivizzo político” governamental ou da maioria».

