

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 28/10/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37492-la-recente-decisione-del-tribunale-costituzionale-portoghese-in-materia-di-regolarit-delle-elezioni-legislative-sentenza-n-535-2015>

Autore: Vagli Giovanni

La recente decisione del Tribunale costituzionale portoghese in materia di regolarità delle elezioni legislative (sentenza n. 535/2015)

La recente decisione del Tribunale costituzionale portoghese in materia di regolarità delle elezioni legislative (sentenza n. 535/2015)

di Giovanni Vagli

Sommario: 1.- Premessa. 2.- Il ricorso. 3.- Le contro-argomentazioni. 4.- La decisione del Tribunale costituzionale. 5.- Ulteriori considerazioni giuridiche (e conclusive).

1.- Il 4 ottobre 2015 si sono svolte in Portogallo le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea della Repubblica (AR), ovvero il Parlamento nazionale¹.

¹ I relativi risultati ufficiali sono disponibili in <http://www.legislativas2015.mai.gov.pt/>. La coalizione di centro-destra costituita dal Partito Socialdemocratico e dal Centro Democratico Sociale ha ottenuto il miglior risultato (36,86% dei voti); la seconda forza politica più votata è stata il Partito Socialista (32,31% dei voti). Sebbene la coalizione di centro-destra, che ha assunto in quest'occasione il nome di *Portugal à frente*, sia stata la forza politica più votata, complessivamente la sinistra ha ottenuto un numero maggiore voti, il che ha creato una serie di problematiche istituzionali ancora non del tutto risolte, cui ci riserviamo di dedicare uno studio più approfondito. In particolare, si tratta di temi inerenti a chi spetti la legittimità a formare il Governo sulla base dei risultati elettorali, più specificamente se sussista un obbligo da parte del Presidente della Repubblica di nominare quale Primo Ministro il rappresentante politico del partito che ha ottenuto il maggior numero di suffragi. Ciò, a nostro avviso, costituisce un'interpretazione errata dell'art. 187, 1° comma, della Costituzione portoghese, il quale recita «Il Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, dopo aver udito i partiti rappresentati nell'Assemblea della Repubblica, tenuto conto dei risultati elettorali.» (traduzione e sottolineatura nostra). Tener conto dei risultati elettorali non implica automaticamente l'obbligo di nomina del rappresentante della forza politica più votata, ma solo il dovere di valutare una soluzione politica possibile sulla base del voto espresso dai cittadini.

Il 22 ottobre 2015 il Presidente della Repubblica portoghese (PR), Aníbal Cavaco Silva, ha comunque designato quale Primo Ministro Pedro Passos Coelho, leader del Partito Socialdemocratico; nella comunicazione diretta al Paese il PR ha affermato: «(...) Seguo la regola che ha sempre vigorato, ripeto, ha sempre vigorato nella nostra democrazia: chi vince le elezioni è invitato a formare il Governo dal Presidente della Repubblica. (...)» (cfr. <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=97250>; traduzione nostra).

Ribadiamo quando su affermato, ovvero che non condividiamo affatto tale interpretazione delle disposizioni costituzionali. In considerazione del fatto che le forze di sinistra hanno ottenuto la maggioranza dei consensi, sarebbe stato non solo costituzionalmente possibile, ma anche più corretto, optare per un Primo Ministro appartenente a tale schieramento. Cavaco Silva ha operato in modo diverso per ragioni esclusivamente politiche, senza che fosse giuridicamente obbligato a compiere tale opzione.

I restanti membri del Governo saranno nominati dal PR su proposta del Primo Ministro (art. 187, 2° comma, della Costituzione portoghese); ai sensi dell'art. 163, lettera e) della Costituzione portoghese, il Governo necessiterà anche della fiducia parlamentare per svolgere le proprie funzioni,

Hanno votato anche i cittadini aventi diritto residenti all'estero².

Nel collegio elettorale extraeuropeo si sono verificati alcuni problemi logistici: un certo numero di elettori non ha ricevuto in tempo le schede elettorali per poter esprimere il voto, o non le ha ricevute affatto.

Ciò si è manifestato in particolare tra i residenti a Macao (Cina).

Tale situazione, oltre alle proteste formali degli elettori in causa, ha dato adito ad un ricorso al Tribunale costituzionale (TC), presentato dal partito *Nós, Cidadãos*³, al fine di verifica della regolarità della votazione in causa.

La competenza del TC a decidere su tale materia viene sancita in primo luogo dall'art. 223, 2º c., lettera c) della Costituzione portoghese (CRP), il quale afferma che «Compete al Tribunale costituzionale giudicare la regolarità e la validità degli atti inerenti al procedimento elettorale, ai sensi di legge.»⁴

Più specificamente, le Legge Elettorale per l'Assemblea della Repubblica (LEAR)⁵, sancisce che le irregolarità nel corso della votazione e della verifica parziale e generale possono essere oggetto di ricorso contenzioso, purché siano state oggetto di previo reclamo o protesta presentata nell'atto in cui si sono verificate (art. 117, 1º c.) e che il ricorso debba essere inoltrato al TC entro 24 ore a decorrere dalla pubblica affissione dei risultati (art. 118, 1º c.).

2.- Nel ricorso al TC è stato asserito:

- che 48 elettori residenti a Macao hanno formalmente protestato per il mancato ricevimento per posta delle schede elettorali o per il ricevimento non in tempo utile, dandosi di ciò prova documentale;

vigendo una doppia responsabilità dell'esecutivo, ovvero sia verso il PR sia verso l'organo legislativo (art. 190 della Costituzione portoghese).

Ci fermiamo qui. Come dianzi accennato, forse riprenderemo il tema in un nuovo saggio.

² Ai sensi e nei termini dell'art. 79-D della Legge Elettorale per l'Assemblea della Repubblica (per i riferimenti inerenti a tale atto normativo si rimanda alla nota 5).

³ Si tratta di un partito politico di centro; questo almeno è quanto si evince da un'intervista rilasciata da uno dei cofondatori del partito stesso, Cardoso Silva (candidato alle legislative per il collegio di Leiria), il quale ha sostenuto che il partito fosse "più a sinistra della destra e più a destra della sinistra" (cfr. <http://www.gazetacaldas.com/52592/nos-cidadaos-o-partido-mais-a-esquerda-da-direita-e-o-mais-a-direita-da-esquerda/>).

⁴ Cfr. inoltre art. 118 della Legge Elettorale per l'Assemblea della Repubblica (si rimanda ancora una volta alla nota 5).

⁵ Legge 16 maggio 1979, n. 14, e successive modifiche (il relativo testo è consultabile in http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/leieleitoralar_simples.pdf).

- che tale numero era solo un campione, per di più non rappresentativo, del numero totale di elettori che si sono venuti a trovare nella stessa situazione, circostanza che ha dato origine ad un elevatissimo tasso di astensione elettorale⁶;

- che nella Regione Amministrativa Speciale di Macao, nella settimana precedente le elezioni, ci sono stati tre giorni festivi⁷, il che ha probabilmente contribuito al generarsi della situazione, in quanto le poste di Macao non erano funzionanti in tali date, fatto che comunque non esime da responsabilità sia le stesse poste che il Ministero dell'Interno Portoghese, il quale avrebbe dovuto, per tale ragione, provvedere ad un invio più sollecito;

- che il diritto di voto di tali cittadini, pienamente titolari della capacità elettorale, è stato violato, rendendosi obbligatorio l'appuramento di tutte le conseguenze sotto il profilo giuridico;

- che tale situazione ha avuto un'influenza diretta sul risultato delle elezioni.

Pertanto, è stato richiesto l'annullamento della votazione.

3.- Il TC ha notificato gli altri partiti che hanno preso parte alle elezioni, affinché presentassero osservazioni in merito agli argomenti di ricorso.

Solo l'*MPT-Partido da Terra*⁸ ha inviato una risposta, nella quale si afferma:

- che non sia chiaro l'oggetto del ricorso in questione;

- che la Cina non costituisce un collegio elettorale, bensì una mera area del collegio extraeuropeo e che, quindi, i termini del ricorso mancherebbero di legittimità formale e, di conseguenza, il ricorso debba essere rigettato⁹.

4.- Il TC ha in primo luogo effettuato un'analisi delle condizioni preliminari di accoglimento del ricorso, le quali, come abbiano dianzi accennato, erano la previa presentazione di reclamo o protesta nella sede elettorale adeguata ed il termine temporale di 24 ore dalla pubblica affissione dei risultati per la presentazione del ricorso contenzioso al TC stesso; dette condizioni sono state pienamente verificate: sono state appurate 48 denunce d'irregolarità presso la sezione 16 del Collegio Elettorale Extraeuropeo nel corso delle votazioni, denunce che la segreteria elettorale ha respinto *in toto*; tale decisione è stata confermata dall'Assemblea di Verifica Generale, la quale ha motivato la propria posizione sancendo che l'operato dei responsabili per l'invio delle schede elettorali non potesse essere posto in causa per negligenza, in quanto molti altri cittadini le avevano regolarmente ricevute; il fatto che a 48 persone non fossero pervenute o fossero giunte non in tempo utile costituiva

⁶ Secondo quanto indicato nella sentenza in analisi, in Cina su 8.294 aventi diritto avrebbero votato solo 3.111 elettori; in tutto il collegio elettorale extraeuropeo il tasso di astensione sarebbe stato del 91,07%, ben più elevato rispetto alle precedenti elezioni del 2011.

⁷ 28 settembre, 1° e 2 ottobre.

⁸ Come il relativo nome indica, si tratta di un partito ambientalista.

⁹ Tali argomenti non sono affatto pertinenti. In effetti il ricorso, pur basandosi su fatto accaduti a Macao, non confonde detta regione con il collegio elettorale completo. Gli argomenti determinanti saranno quelli usati dal TC, sui quali si veda *infra*; anche l'oggetto del ricorso era chiaro ed esplicito, ovvero l'annullamento della votazione nel collegio elettorale extraeuropeo.

un mero caso fortuito; inoltre, l'esiguità del numero dei cittadini che non avevano potuto esercitare il loro diritto di voto non poneva in causa il risultato delle elezioni.

Quest'ultimo è stato l'argomento utilizzato pure dal TC per non dare esito al ricorso contenzioso; in effetti, l'art. 119, 1º c., della LEAR sostiene che una votazione può essere annullata solo se le irregolarità riscontrate influiscano sul risultato generale delle elezioni. In considerazione del fatto che solo 48 soggetti avevano reclamato, anche se tutti essi avessero dato il loro voto al partito ricorrente, il risultato elettorale finale sarebbe stato lo stesso¹⁰. Quindi, il ricorso è stato rigettato¹¹.

La posizione assunta dal TC sembra da condividere, per lo meno alla luce del diritto vigente: non solo non è stato dimostrato il rapporto diretto di causalità tra l'elevata astensione degli elettori e la mancata consegna delle schede¹², ma, anche se lo fosse stato, il ricorso avrebbe potuto essere accolto solo in caso di reclamo formale da parte degli elettori; tenuto conto che solo 48 cittadini hanno formalizzato la loro protesta, questo era il numero da tenere in conto nell'ambito della decisione sul ricorso contenzioso e tale numero non ha affatto avuto un'influenza sensibile sul risultato elettorale finale¹³.

In seguito a tale decisione i risultati elettorali definitivi sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale¹⁴.

Il 23 ottobre 2015 è avvenuta la prima riunione del Parlamento in sessione plenaria¹⁵ ed il giorno successivo è stato eletto quale Presidente dell'organo¹⁶ il socialista Ferro Rodrigues, grazie ai voti della sinistra, unitasi di proposito per ottenere tale risultato¹⁷.

5.- Resta da chiedersi se potranno sussistere ulteriori e diverse conseguenze sul piano giuridico.

¹⁰ Il sistema elettorale vigente in Portogallo è quello proporzionale, secondo il metodo della media più alta di Hondt (art. 149, 1º c., della Costituzione portoghese).

¹¹ Sentenza n. 535/2015, in data 20 ottobre 2015 (cfr. www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150535.html).

¹² Per la cronaca, riportiamo che il tasso di astensione è stato ovunque elevatissimo, non solo nel collegio extraeuropeo, ove però sembra avere raggiunto un livello esponenziale; in totale hanno votato solo il 55,86% degli aventi diritto (cfr. <http://www.legislativas2015.mai.gov.pt/>).

¹³ È comunque vero che la legislazione in vigore prevede termini di reclamo e di ricorso contenzioso assai stretti: un ampliamento di detti termini potrebbe favorire l'esercizio di tale diritto da parte dei cittadini lesi.

¹⁴ Cfr. http://www.rtp.pt/noticias/eleicoes-legislativas-2015/resultados-oficiais-das-legislativas-publicados-no-diario-da-republica_n867445.

¹⁵ Il relativo atto è consultabile nel sito web dell'Assemblea della Repubblica (www.parlamento.pt).

¹⁶ Che costituisce la seconda carica istituzionale dello Stato.

¹⁷ Cfr. l'articolo di Maria Lopes e Sofia Rodrigues, *Ferro eleito no Parlamento abre conflito institucional com Cavaco* (<http://www.publico.pt/politica/noticia/-ferro-rodrigues-eleito-presidente-da-assembleia-da-republica-1712144>).

Il codice penale portoghese prevede espressamente una serie di *reati elettorali*¹⁸, ma non ci sembra che la circostanza verificatasi sia ascrivibile ad una delle ipotesi ivi contemplate; solo dimostrando la sussistenza del dolo potrebbe ravvisarsi la fattispecie di *Coazione dell'Elettore*, prevista dall'art. 340 c.p., il quale recita che «Chi ... per mezzo di violenza, minaccia o male grave costringe l'elettore a votare, o a impedirgli di votare o a votare in un certo senso, è punito con la detenzione sino a 5 anni, se pena più grave non sia applicabile in ragione di altra disposizione legale.»¹⁹ Al fine della comminazione di tale sanzione sarebbe quindi necessario provare che il mancato o tardivo recapito delle schede elettorali sia stato conseguenza di un atto di violenza, però non riteniamo che ciò corrisponda al vero.

Resta come dato di fatto che a tali elettori è stato impedito di votare e che, in tal modo, è stato violato un loro diritto di rango costituzionale²⁰; potrebbe quindi ipotizzarsi la possibilità di un risarcimento da richiedere in sede civile, ai sensi generali dall'art. 483 del Codice civile portoghese²¹ e, più in specifico, dell'art. 496 dello stesso codice²²; ovviamente, a tal fine sarebbe pure necessario provare chi sia stato il diretto responsabile del ritardo o del mancato recapito delle schede elettorali, sia per identificare il soggetto cui spetta risarcire sia per dimostrare il nesso di causalità tra il danno subito dagli elettori e la condotta posta in essere dal colpevole²³.

Per concludere, sebbene le elezioni politiche si siano svolte in un clima di non perfetta legalità, le irregolarità riscontrate non sono state sufficienti per inficiarne il risultato; i cittadini lesi nei loro diritti politici dovranno accontentarsi di una mera compensazione economica.

¹⁸ Art. 336 e segg. del Codice penale portoghese.

¹⁹ Traduzione nostra.

²⁰ Art. 49 della Costituzione portoghese (sul tema cfr. Jorge Miranda – Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2005, 482 e segg.; J.J. Gomes Canotilho – Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, 2007, 668 e segg.).

²¹ Che definisce il principio generale del risarcimento.

²² Che disciplina l'ipotesi del danno non patrimoniale.

²³ Sul tema del risarcimento nel Diritto civile portoghese cfr. Ana Prata, *Dicionário Jurídico*, 5.ª Edição Atualizada e Aumentada, Volume I, Coimbra, 2006, 758 e segg..