

15 MAGGIO 2019

Il Portogallo elegge i rappresentanti al  
Parlamento europeo: le elezioni del  
2019 tra rilancio dell'economia e  
centralità delle forze di sinistra

di Luisa Cassetti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia

E Anna Silvia Bruno

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia



# Il Portogallo elegge i rappresentanti al Parlamento europeo: le elezioni del 2019 tra rilancio dell'economia e centralità delle forze di sinistra \*

**di Luisa Cassetti**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia

**e Anna Silvia Bruno**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia

**Sommario:** 1. Quadro politico e istituzionale. La coalizione attualmente al potere. 2. Seggi al Parlamento europeo e sistema elettorale. 3. Elezioni europee del 2014. 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

## 1. Quadro politico e istituzionale. La coalizione attualmente al potere

L'evoluzione del costituzionalismo portoghese è costellata da eventi rivoluzionari sia in età liberale, sia nel XX secolo. I principi dello Stato liberale di diritto sono declinati, sulle orme della Costituzione francese del 1791 e di quella di Cadice del 1812, nella Costituzione del 1822 che è stata attraversata dal clima conservatore della Restaurazione (Cost. del 1826) ed è poi rinata dalla rivoluzione del 1836 in un testo che, due anni più tardi, ridefinirà il ruolo del parlamento e del monarca. Il Novecento inizia con l'era repubblicana (certificata dalla Cost. del 1911) connotata da una forte instabilità dei governi, instabilità che aprirà le porte alla lunga stagione autoritaria del cd. *Estado Novo*. Tale ordinamento si riconosce nei valori del costituzionalismo "originario" inteso in senso corporativo formalizzati dalla Costituzione approvata nel 1933 con un plebiscito: in questo documento costituzionale si traduce l'ideologia di Salazar e si fa leva sul ruolo forte del Capo dello Stato eletto a suffragio universale e legato al Governo da un rapporto fiduciario esclusivo con l'obiettivo di evitare ovvero contenere l'instabilità sperimentata nel precedente regime parlamentare <sup>1</sup>.

Dalle ceneri della rivoluzione dei garofani del 1974, che pone fine alla dittatura di Salazar, nacque la Costituzione del 1976, una Carta che, sulle orme culturali della Legge fondamentale tedesca (1949) e della

---

\* Capitale: Lisbona; superficie: 92.212 km<sup>2</sup>; numero di abitanti: 10,30 milioni (Uomini: 4.875,1-Donne: 5.425,2); Densità: 114,5 per km<sup>2</sup>; Pil: 201.605.701; Pil per capita: 18.894,0; Tasso di disoccupazione: 8,9 %; Tasso di inflazione annuo: 1,2 %; moneta: euro; Rapporto Deficit/Pil 0,6%; Rapporto Debito/Pil 121,5%; Ingresso nell'Unione Europea: 1986.

I paragrafi nn.1, 2 e 3 sono di Luisa Cassetti; Anna S. Bruno ha scritto il paragrafo n.4.

<sup>1</sup> Cfr. A. Ciammariconi, *Prospettive del costituzionalismo lusofono. Dalle radici comuni al processo di integrazione degli ordinamenti di lingua portoghese*, Bologna 2018, 28 ss.

Costituzione repubblicana italiana (1948), reagiva al totalitarismo esaltando le garanzie dei diritti fondamentali, preoccupandosi di moltiplicare i luoghi e le forme della partecipazione democratica e disegnando nel complesso una prospettiva di trasformazione delle istituzioni e della società che poteva apparire utopica<sup>2</sup>. In realtà, la migliore dottrina costituzionalistica ha chiarito che quel progetto di trasformazione in senso socialista avrebbe dovuto necessariamente conciliarsi con il principio democratico e quindi con le scelte del Parlamento sovrano che avrebbe poi definito per via legislativa modalità e forme della “convivenza” tra proprietà privata e collettivizzazioni: in altre parole, la democrazia politica precede il socialismo così come la democrazia economica e politica precedono la democrazia sociale e culturale<sup>3</sup>. La storia costituzionale successiva dimostrerà in effetti che quell’ambizioso progetto di radicale trasformazione (sociale, economica e giuridica) del paese si è potuto evolvere e adattare alla realtà europea (fondata sull’integrazione attraverso i valori del mercato comune concorrenziale) e internazionale grazie ad un processo di costante e proficua revisione costituzionale (negli anni 1982,1989,1997 per la forma di governo e il decentramento e poi negli anni 1992, 2001, 2004 e 2005 per favorire l’apertura all’Unione europea e all’ordinamento internazionale). Sul versante degli organi di garanzia, l’interpretazione evolutiva dell’organo di giustizia costituzionale (Tribunale costituzionale) ha esaltato il valore normativo della Costituzione del 1976 che si impone al legislatore e a tutti i pubblici poteri<sup>4</sup>.

L’uso costante e sapiente della revisione costituzionale ha dunque accompagnato l’evoluzione democratica del sistema costituzionale portoghese, facilitando l’ingresso del paese nel processo di integrazione europea che ha garantito, attraverso la politica di coesione, finanziamenti in grado di mettere in moto lo sviluppo economico territoriale del paese<sup>5</sup>. Nel momento di massima crisi del sistema economico e finanziario europeo la complessiva tenuta delle istituzioni democratiche nazionali, nonostante la estrema debolezza e frammentazione dei partiti politici, è confermata, come vedremo più avanti, dal ruolo di garanzia del principio di legalità e di eguaglianza svolto, in particolare negli anni successivi al 2011 nell’ambito della grave crisi economico-finanziaria dell’area euro, dal Tribunale costituzionale.

---

<sup>2</sup> Così J.Miranda, *A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa*, in L.Pegoraro (a cura di), *I trent’anni della Costituzione portoghese. Originalità, ricezioni, circolazione del modello*, Bologna 2006, p.16.

<sup>3</sup> Così J. Miranda, *A interpretação da Constituição económica*, in *Estudios en homenagem ao prof.Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, *Boletim da Faculdade de Direito da Coimbra*, Coimbra 1987, p. 7 (dell’estratto); sull’evoluzione della «Costituzione economica» portoghese sia consentito rinviare a L. Casseti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Torino 2002, pp. 171 e ss..

<sup>4</sup> J. Miranda *A originalidade*, cit., p. 40.

<sup>5</sup> Cfr. L.Cassetti, *Portogallo*, in AA.VV., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale*, Studi del Comitato delle Regioni E-I/2004, Bruxelles 2004, vol.II, p.253 .

In altre parole, al cospetto di una Europa che ha dato molto al paese in termini di sostegno finanziario allo sviluppo (specie sul versante dello sviluppo delle infrastrutture e della tutela ambientale) e che da ultimo ha molto tolto in termini di capacità di spesa (pubblica) e di effettività delle garanzie sociali, l'assetto costituzionale dei poteri e delle garanzie sembra nel complesso aver garantito fino ad oggi un percorso in cui procedure e organi di garanzia della rigidità costituzionale hanno avuto e continuano a svolgere un ruolo importante.

La Repubblica portoghese è uno Stato unitario che riconosce l'autonomia legislativa e di governo delle due regioni insulari (arcipelago delle Azzorre e isola di Madeira) nonché l'autonomia degli enti locali (municipi e circondari)<sup>6</sup>. L'evoluzione dell'autonomia dei territori insulari e la conseguente "rottura" dell'unità e del centralismo legislativo della Repubblica portoghese ha preso forma con la revisione del 1997 che ha portato a livello costituzionale il catalogo delle materie di "interesse specifico regionale" e l'istituto del referendum regionale. Nel 2004 il processo di decentramento si è ulteriormente sviluppato mediante modifiche delle regole sulla competenza legislativa regionale che non deve più avere ad oggetto "materie di interesse specifico regionale", ma si svolge nell'ambito delle "materie indicate dai rispettivi statuti di autonomia" e in assenza di una preventiva legge generale della Repubblica (art.227). Sono stati inoltre introdotti strumenti in grado di favorire la partecipazione delle regioni insulari alle fasi ascendente e discendente del diritto europeo e forme di raccordo tra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali.

Il Portogallo ha aderito alla Comunità europea nel 1986. Nel 1992, in occasione della ratifica del Trattato sull'Unione Europea di Maastricht, è stata inserita nella Costituzione la clausola che consente al Portogallo, in condizioni di reciprocità, nel rispetto del principio di sussidiarietà e nella prospettiva della coesione economica e sociale, di concordare l'esercizio in comune dei poteri necessari alla costruzione dell'Unione Europea (art.7, c.6 Cost.). Il processo di revisione costituzionale legato alle trasformazioni dell'UE è proseguito nel 1997, quando in occasione della riorganizzazione delle competenze delle regioni autonome e dell'istituzione nel territorio continentale delle regioni amministrative, furono revisionate le norme che consentono il recepimento delle direttive comunitarie mediante una fonte primaria interna (art.115, co.9), furono attribuiti al Parlamento il potere di pronunciarsi su questioni pendenti dinanzi agli organi dell'UE che incidano sulla sfera di competenza legislativa ad essa riservata (art.161, lett. n) e il potere di nomina dei rappresentanti in seno alle istituzioni comunitarie (ad eccezione della Commissione) (art.164, lett.p). Nel 2004, in vista della ratifica della Costituzione europea, sono state revisionate talune

---

<sup>6</sup> Sull'autonomia delle regioni insulari, v. M.L. Duarte, *L'Unione europea e le entità regionali: le regioni autonome e il processo comunitario di decisione*, in D'Atena, A. (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione europea*, Milano 2003, p. 171 e ss.; A.Ciammariconi, *L'evoluzione costituzionale portoghese tra continuità e rottura*, in L.Pegoraro (a cura di), *I trent'anni*, cit., p. 71.

disposizioni al fine di codificare il principio della necessaria osservanza dei principi fondamentali dello stato democratico di diritto (art.7, co.6) e quello dell'applicabilità diretta del diritto derivante dai Trattati e dal diritto derivato nell'ordinamento interno nel pieno rispetto dei suddetti principi fondamentali (art.8, co.4). In realtà, dinanzi alla chiara percezione delle radicali trasformazioni prefigurate dal Trattato-Costituzione, nel 2005 è stato riformato l'art.295 Cost., ai sensi del quale la previsione costituzionale che circoscrive l'oggetto del referendum alle questioni di rilevante interesse nazionale di competenza del Parlamento ovvero del Governo mediante l'approvazione di convenzioni internazionali e di atti legislativi (art.115, co3) non pregiudica la possibilità di convocare e di celebrare un referendum per l'approvazione di un Trattato che prefiguri la trasformazione e la dilatazione dei poteri dell'UE. Attraverso queste importanti revisioni costituzionali l'ordinamento portoghese ha posto le condizioni per un effettivo coinvolgimento delle istituzioni parlamentari e della volontà popolare nel processo di trasformazione dell'identità dei Trattati europei, processo che, dopo il fallimento del Trattato-Costituzione del 2004, è stato riavviato ed ha preso forma con il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

La forma di governo è di tipo parlamentare-presidenziale<sup>7</sup>. Tale sistema "misto" si ispira alle regole del parlamentarismo nella parte in cui prevede un governo, diretto da un primo ministro, responsabile politicamente dinanzi al parlamento monocamerale (*Assembleia da República*); appartiene alle regole dei sistemi presidenziali la scelta di un Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale, diretto e segreto da parte degli elettori portoghesi. Il mandato presidenziale è di cinque anni: il Presidente può essere rieletto ma non è candidabile per una terza volta e non può candidarsi neppure nel quinquennio immediatamente successivo a quello in cui ha svolto il secondo mandato (artt.120-128 Cost.).

Il capo dello Stato, dopo aver consultato i partiti che siedono in parlamento e alla luce del risultato delle elezioni, nomina il Primo Ministro e su proposta di questi nomina i ministri che insieme al Primo Ministro compongono il Consiglio dei ministri. Il Governo, oltre ad essere responsabile politicamente nei confronti del Parlamento e ad essere dunque legato da un rapporto fiduciario con la maggioranza parlamentare, è altresì responsabile nei confronti del Presidente della Repubblica (art.190 Cost.). Nella prassi, specie dopo la revisione costituzionale del 1982, il regime della doppia responsabilità è divenuto piuttosto un mero principio informatore delle relazioni istituzionali tra organi politici nel senso che le sorti del governo sono in realtà legate unicamente all'andamento del rapporto di fiducia con il Parlamento<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Così J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, 5° ed., 2001, p.591.

<sup>8</sup> Sulla natura del semipresidenzialismo portoghese v. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna 2014, p. 32.; D.E. Tosi, *Forme di governo*, in *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione europea*, a cura di E. Palici di Suni,

Per un ordinamento costituzionale che è nato attorno alla prospettiva della transizione al socialismo nei rapporti sociali ed economici le conseguenze della crisi economico-finanziaria dell'eurozona e le connesse restrizioni delle garanzie sociali imposte dal *Programma di aggiustamento economico e finanziario* concordato con le istituzioni europee e con il Fondo Monetario Internazionale <sup>9</sup> hanno rappresentato un evento davvero traumatico che avrebbe potuto ragionevolmente minare alla radice il patto sociale sul quale si è fondato il ritorno del Portogallo alla democrazia. Il pericolo è stato scongiurato e a distanza di oltre sette anni dalla concessione degli aiuti europei (per un ammontare di settantotto miliardi di euri) le istituzioni democratiche e il sistema degli organi di garanzia hanno dato prova di aver accompagnato con equilibrio la transizione verso il risanamento dei conti pubblici.

Un limitato ma significativo “argine” alle misure di *austerità* che hanno portato alla riduzione degli stipendi (in particolare nel settore del pubblico impiego) e alle misure di taglio alle pensioni è stato individuato dal giudice costituzionale: pur avendo negato l'esistenza di un diritto alla non riduzione degli stipendi (dei dipendenti pubblici) (sent. n.396/2011), il Tribunale costituzionale è poi pervenuto a una (discussa) declaratoria di incostituzionalità, per violazione del principio del legittimo affidamento, del contributo di sostenibilità imposto - in modo progressivo - alle pensioni pubbliche giacché non ha ritenuto sufficiente la motivazione adottata dal legislatore (garanzia della sostenibilità del sistema pensionistico) (sent. 575/2014) e si è piuttosto preoccupato della garanzia dei diritti delle generazioni più giovani di lavoratori che oggi contribuiscono a finanziare l'intero sistema di sicurezza sociale <sup>10</sup>. I giudici costituzionali hanno altresì mostrato particolare attenzione al bilanciamento tra l'esigenza di dichiarare l'incostituzionalità di misure di emergenza rivolte a tagliare il pagamento delle ferie retribuite e l'erogazione della retribuzione di Natale per i pubblici dipendenti e i pensionati (con un assegno fosse superiore ai 1100,00 euri) e la necessità di tenere in considerazione gli equilibri di bilancio imposti dal programma di aiuti erogati dalla *Troika*: pur ritenendo infatti quelle misure frutto di una non equa ripartizione dei sacrifici economici tra diverse categorie di persone, il Tribunale costituzionale ha preso atto delle possibili conseguenze di quella declaratoria sugli equilibri del bilancio pubblico nella eccezionale congiuntura finanziaria che il paese stava vivendo e ha quindi applicato la regola costituzionale che gli consente di modulare nel tempo gli effetti

---

Padova 2007, p. 40; J.Miranda, *Il sistema semipresidenziale portoghese*, in A. Giovannelli (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino 1998, p. 217; C. Blanco de Moraes, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova 1997, p. 129.

<sup>9</sup> Per un'analisi dei documenti sui quali si fonda tale programma v. R.Cisotta e D.Gallo, *Il Tribunale costituzionale portoghese; i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2013, n. 2, p. 466 e ss.

<sup>10</sup> Sugli esiti della giurisprudenza costituzionale portoghese in merito al controllo di costituzionalità sulle misure di austerità v. B. Brancati, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa 2018, spec. pp.159 ss.

delle proprie decisioni di incostituzionalità per arrivare nella fattispecie a posticiparne gli effetti caducatori (sent. n.353/2012).

Durante la fase acuta della crisi e anche dopo l'uscita del paese dal programma di aiuti finanziari europei e internazionali non si è assistito al fenomeno della nascita di movimenti politici che abbiano puntato sulla costruzione del consenso attorno ai valori della diffidenza verso le istituzioni e le politiche europee ovvero abbiano puntato su atteggiamenti razzisti e xenofobi.

La delicatissima fase politica emersa dalla frammentazione evidenziata dal risultato delle elezioni del 4 ottobre 2015 per il rinnovo del Parlamento è stata sapientemente gestita dal Presidente della Repubblica (Cavaco Silva) in modo tale da aprire le porte a un governo a guida socialista che gode a tutt'oggi di un discreto consenso e guida il paese verso una fase di rinascita fondata sulla crescita e sul rilancio di alcuni settori fondamentali dell'economia di questo paese <sup>11</sup>. La nascita dell'attuale governo guidato dal socialista Antonio Costa che governa con l'appoggio esterno dei partiti della sinistra più radicale (*Bloco de Esquerda* e Coalizione rosso-verde, nata dall'alleanza tra il Partido Comunista Portugues e il Partido Ecologista Os Verdes), è stata frutto di una difficile e tortuosa trattativa intessuta dal capo dello Stato che all'indomani delle elezioni politiche si è dovuto confrontare con un risultato elettorale problematico. Il voto aveva infatti premiato la coalizione di centro-destra (denominata *Portugal Á Frente*) costituita dal partito socialdemocratico (PSD) e dal Centro democratico sociale (CDS) con il 36% dei voti, ma aveva al contempo favorito l'affermarsi, come primo partito, del Partito socialista (PS) con il 32,31% dei voti. Una volta tramontata l'ipotesi di una "Grande Coalizione" che tenesse insieme il centro-destra e la sinistra socialista, il Presidente della Repubblica, che a norma dell'art. 187, 1° co. Cost. procede alla nomina del presidente del Consiglio, "dopo aver ascoltato i partiti rappresentati nell'assemblea della Repubblica, tenuto conto dei risultati elettorali", ha ritenuto doveroso nominare capo del governo il leader del centro-destra, Pedro Passos Coelho, ma il programma governativo da quest'ultimo presentato in Parlamento è stato bocciato per effetto di quattro mozioni di sfiducia presentate dai partiti della sinistra (è stata poi approvata quella presentata dai socialisti). L'estrema difficoltà della situazione era legata al fatto che l'eventuale accordo di governo dei socialisti con i partiti della sinistra radicale avrebbe avuto i "numeri" per governare (avendo il *Bloco* ottenuto il 10,19% e la coalizione dei comunisti con i verdi l'8,25% dei voti), ma diversi e rilevanti erano i punti di differenziazione e opposizione che li dividevano, a cominciare dalle spinte anti-europeiste e anti-NATO che erano state la bandiera delle sinistre più radicali nella

---

<sup>11</sup> Nel 2011 il Portogallo aveva un *deficit* dell'11% mentre oggi si è arrivati al risultato storico dello 0,5 % e si prevede una stabilizzazione del trend di crescita che il governo stima dell'1,9% per il 2019 e superiore al 2% per il 2020: su questi dati v. L. Lamperti, *Di questi tempi sembra strano, ma in Europa c'è una sinistra che funziona : è quella che governa il Portogallo*, in *affaritaliani.it* (Speciale Elezioni Europee, n.16 del 22 aprile 2019).

campagna elettorale al fine di attaccare frontalmente le posizioni più moderate e liberali del Partito socialista. Per uscire da questa *impasse*, il Presidente della Repubblica, tenendo conto di un accordo scritto che formalizzava l'impegno delle sinistre radicali ad appoggiare un eventuale governo a guida socialista, conferiva l'incarico al leader socialista Antonio Costa: il suo governo, dopo il rigetto della mozione di sfiducia presentata dalla coalizione di centro-destra, ha ottenuto i pieni poteri a fine novembre 2015 <sup>12</sup>.

La stampa europea e internazionale continua a rendere merito ai successi dell'attuale governo e alle coraggiose misure adottate in materia di politica economica e sociale (imposizione del salario minimo, riduzione dell'orario di lavoro per i dipendenti pubblici, misure di salvataggio di alcune banche). Tali provvedimenti, seppure adottati in un clima di persistente conflittualità interna provocata da ricorrenti atteggiamenti intransigenti degli alleati di governo della sinistra più radicale, sono stati capaci di superare la logica unidirezionale dell'austerità e del controllo sui conti pubblici e di bilanciare gli effetti di un consistente debito pubblico (seppure in costante diminuzione dal 2014, il rapporto debito/PIL nel 2018 è stato del 122,46%) con una spinta alla crescita e una diminuzione del tasso di disoccupazione (scesa ben al di sotto del 10%).

Il 24 gennaio 2016 è stato eletto alla presidenza della Repubblica Marcelo Nuno Duarte Rebelo de Sousa, insigne giurista, commentatore politico e già vice-presidente del Partito popolare europeo: l'elezione è avvenuta al primo turno con la maggioranza del 52% dei voti validamente espressi <sup>13</sup>.

## 2. Seggi al Parlamento europeo e sistema elettorale

Nella tornata elettorale del 2019 i seggi a disposizione del Portogallo restano ventuno: il Portogallo è infatti tra quei paesi che a seguito della *Brexit* non hanno avuto alcuna variazione nel numero dei parlamentari europei da eleggere. Mentre nelle elezioni del 2009 il Portogallo ha avuto a disposizione ventidue seggi del Parlamento europeo (due in meno rispetto alla precedente tornata elettorale del 2004), nella tornata del 2014 il numero dei seggi è sceso a ventuno per effetto della riorganizzazione della composizione del Parlamento europeo imposta dal Trattato di Lisbona.

La legge elettorale del 1987 (l. n. 14/87, del 29 aprile 1987, da ultimo modificata nel 2002) contiene le regole essenziali relative al meccanismo di elezione dei parlamentari europei, rinviando per quanto non espressamente disposto al sistema elettorale proporzionale per il parlamento nazionale (legge n.14/79 del 16 maggio 1979): l'unico elemento di differenziazione rispetto al sistema elettorale per il Parlamento

---

<sup>12</sup> Cfr. G.Vagli, *PORTOGALLO: la formazione del nuovo Governo* in Forum di Quaderni costituzionali (8.12.2015).

<sup>13</sup> Nella precedente tornata delle elezioni presidenziali (gennaio 2011) era stato rieletto alla Presidenza della Repubblica Aníbal António Cavaco Silva con il 52,95% dei voti validamente espressi (alle presidenziali del 2006 Cavaco Silva aveva vinto con una maggioranza leggermente inferiore, pari al 50,54%).



nazionale è rappresentato dalla circoscrizione che è unica in virtù del ridotto numero di parlamentari da eleggere<sup>14</sup>.

Il sistema elettorale adottato è dunque di tipo proporzionale con scrutinio di lista: agli elettori non è consentito esprimere alcun voto di preferenza (liste bloccate). I seggi sono assegnati in proporzione ai voti ottenuti dalle liste, seguendo il metodo d'Hondt: il numero dei voti riportati da ciascuna lista nella circoscrizione elettorale viene diviso per 1,2,3 etc. in base al numero dei seggi da assegnare; i quozienti ottenuti da questa divisione effettuata per ogni lista sono quindi posti in ordine decrescente; a ciascuna lista sono assegnati tanti seggi quanti sono i quozienti che sono ricompresi nella serie di cifre sopra descritta. Sono elettori i cittadini portoghesi censiti nel territorio nazionale, i cittadini iscritti nelle liste elettorali portoghesi residenti in altri Stati membri dell'unione europea i quali abbiano deciso di non votare nel paese di residenza (votano per corrispondenza) nonché i cittadini dell'Unione europea iscritti nelle liste elettorali portoghesi. Per consentire la piena partecipazione al voto dei cittadini dei dieci nuovi Stati membri legalmente residenti in Portogallo, la legge organica del febbraio 2004 ha previsto la possibilità per questi cittadini di richiedere, a partire dal 1° marzo dello stesso anno, l'iscrizione nei registri elettorali portoghesi (legge org. n°1-A/2004 del 28 febbraio 2004). Godono dell'elettorato passivo tutti i cittadini elettori, indipendentemente dal loro luogo di residenza. Tra gli altri, sono ineleggibili al Parlamento europeo il Presidente della Repubblica, il Primo Ministro, i Governatori civili ed i vice-governatori, i magistrati in servizio, i cittadini che siano ineleggibili ai sensi delle norme sulla elezione del Parlamento nazionale. La carica di parlamentare europeo è incompatibile, in particolare, con la qualifica di parlamentare, di membro del Governo, di membro del Consiglio superiore della magistratura, con la funzione di Governatore delle regioni autonome, con la carica di presidente e di assessore negli esecutivi locali, con la qualità di membro dell'autorità di garanzia per le comunicazioni e dell'autorità per la protezione dei dati personali.

La legge elettorale del 1987 prevede per le elezioni europee una sola circoscrizione elettorale, avente sede a Lisbona, alla quale corrisponde un unico collegio elettorale (art. 2, l. n. 14/87). Le liste presentate devono contenere un numero di candidati pari al numero dei deputati da eleggere ed un numero di candidati supplenti non inferiore a tre né superiore a otto.

Per quanto riguarda la rappresentanza di genere e la promozione della piena partecipazione delle donne alla vita politica del paese, la legge organica n.3/2006 del 21 agosto 2006, adottata in attuazione di quanto previsto dall'art.109 Cost., impone che le liste dei candidati al Parlamento europeo (oltre che quelle dei candidati al Parlamento nazionale e alle elezioni locali) devono essere composte in modo tale da

---

<sup>14</sup> Così J.Miranda, *Direito eleitoral*, Coimbra 2018, 164.

promuovere la parità uomo-donna, obiettivo che si raggiunge imponendo espressamente che vi sia in ciascuna lista una rappresentanza minima del 33,3% per ciascuno dei due sessi (artt. 1 e 2). In caso di liste plurinominali, non è possibile inserire più di due candidati dello stesso sesso collocati consecutivamente nell'ordine previsto dalla lista.

Per i partiti che non si adeguano a queste regole sono stabilite diverse forme di sanzioni. Le liste che non rispettano ovvero non si siano conformate alle condizioni appena richiamate vengono pubblicate con l'indicazione della loro non conformità alla legge organica, sono divulgate attraverso il sito web della Commissione Nazionale delle Elezioni ed è altresì previsto per i partiti o coalizioni che non abbiano rispettato la regola del 33,3% un taglio del finanziamento pubblico di sostegno alle spese della campagna elettorale: se uno dei due sessi è rappresentato in percentuale inferiore al 20% la riduzione delle sovvenzioni è del 50% , mentre nel caso in cui uno dei due sessi sia rappresentato in misura pari o superiore al 20% ma comunque inferiore al 33,3% il taglio sarà pari al 25%.

Per la disciplina della campagna elettorale e per la regolamentazione del diritto di accesso alle tribune radio-televisive sono applicabili le regole dettate dalla legge elettorale per il parlamento nazionale: sono puntualmente definiti i limiti di tempo e le fasce orarie a disposizione dei candidati sia per la radio-televisione pubblica, sia per le emittenti private e per quelle di ambito regionale. Rispetto alle politiche la campagna per le europee ha una durata ridotta (dodici giorni) (legge n.14/79 del 16 maggio 1979). La legge sul finanziamento dei partiti politici (l. n.23/2000, del 23 agosto 2000 e successive modifiche) fissa un limite massimo di spesa per la campagna elettorale di ciascun candidato alle europee.

### **3. Elezioni europee del 2014**

Il primo dato emerso dalle elezioni del 2014 è stato l'ulteriore innalzamento del già imponente astensionismo della popolazione votante portoghese, astensionismo che ha raggiunto la quota del 66,09% (quindi di quasi tre punti percentuali rispetto alle precedenti consultazioni elettorali europee in cui era pari al 63,22%), superiore persino al dato registrato nel 1994 (che vide una affluenza alle urne del 35,54% e quindi un'astensione del 64,46%).

In un clima di generale sfiducia e disaffezione verso la politica della popolazione portoghese, il risultato elettorale registrava la ripresa del Partito Socialista che ha conseguito il 31,47% dei consensi, guadagnando rispetto alle precedenti elezioni europee quasi il 5%, con un incremento maggiore di tre punti percentuali rispetto al 28,05% ottenuto nelle elezioni del 2011. Pur potendosi individuare nel PS il maggior partito portoghese, appariva evidente la distanza rispetto all'ampio suffragio ottenuto nelle elezioni europee del 2004 e nelle politiche del 2005.

La sinistra, ulteriormente divisa tra CDU (alleanza elettorale rosso-verde composta da PCP-PEV) *Bloco de Esquerda* e la nuova lista LIVRE, raccoglieva in tutto il 20% di consensi – con una sostanziale tenuta rispetto alle precedenti elezioni europee del 2009, ancorché con una diversa distribuzione interna dei voti. Si assiste infatti al dimezzarsi del BE (dal 10,72% al 4,56) esposto all’erosione della lista LIVRE (2,18%) e della coalizione CDU, che ha ancora incrementato i consensi rispetto alle precedenti elezioni europee del 2009 raggiungendo il 12,67%.

Al recupero del PS e alla tenuta complessiva della sinistra si è affiancata la flessione della coalizione di governo che, presentatasi nella composizione PPD–PSD-CDS, ha riportato il 27,71% dei consensi. Tale dato, specie se confrontato con l’esito raggiunto dalle due formazioni di centro-destra in occasione delle precedenti elezioni del 2009 (in cui avevano riportato un risultato di poco superiore al 40%), certifica la sconfitta dell’area di centro-destra. Questo risultato è stato interpretato come una chiara sanzione per le politiche di rigore che il governo portoghese ha attuato in risposta alla crisi, a nulla valendo l’uscita dal programma di aiuti, giunta nel bel mezzo della campagna elettorale, e l’emergere di elementi in grado di attestare la ripresa dell’economia portoghese.

Un altro 14,27 % confluiva verso altri partiti, che riuscivano a raccogliere circa un 2% in più dei voti rispetto alle precedenti elezioni del 2009. La vera sorpresa delle elezioni europee portoghesi del 2014 è stata il successo del *Partido da Terra*, movimento ambientalista e ruralista che alle politiche del 2011 aveva raccolto solo lo 0,41% dei voti e che ha invece conquistato il 7,14% degli elettori: tale movimento, da una parte, esprime come valori la difesa del suolo, la promozione della produzione agricola cd. a “kilometro zero” nonché la valorizzazione delle economie e culture locali e, dall’altra, si propone come partito antixefonobo.

Quanto ai ventuno seggi assegnati al Portogallo, il PS guadagnava invero un solo seggio rispetto alle precedenti elezioni del 2009 (8, invece che 7), un solo seggio andava al *Bloco de Esquerda* che ne perdeva 2 rispetto al 2009, uno dei quali si spostava verso il CDU che ne conquistava 3 (contro i 2 delle precedenti elezioni europee) mentre il centro-destra conquistava 7 seggi (8 erano quelli attribuiti all’alleanza tra Partito popolare democratico/Partito social-democratico e 2 all’alleanza CDS-PP nel 2009). Sono stati due, invece, i deputati dal MPT mentre la lista LIVRE non ha raggiunto un *quorum* utile al conseguimento di almeno un seggio <sup>15</sup>.

Dal punto di vista dell’orientamento politico dell’elettorato, che appariva spostato sull’asse di sinistra, il voto ha espresso un severo giudizio negativo nei confronti delle politiche di *austerità* perseguite dal Governo in carica. I sacrifici imposti soprattutto al settore pubblico e, per altro verso, le reali emergenze

---

<sup>15</sup> I dati sulle elezioni per il Parlamento europeo 2014 sono consultabili in <http://elections2014.eu>.



e carenze dello Stato sociale oramai gravemente compromesso, hanno pesato sull'orientamento degli elettori che non hanno in verità puntato tanto sul voto di protesta, quanto piuttosto sulla ricerca di alternative politiche possibili. In realtà, ciò è avvenuto nell'ambito del ristretto gruppo di elettori motivato ad esprimere il voto, per ragioni culturali o ideologiche, secondo una linea di tendenza che caratterizza la partecipazione e l'espressione del voto in questo paese. Nessuno dei partiti politici storici ovvero delle nuove formazioni politiche riusciva a raggiungere o comunque a motivare la popolazione silente e ormai da tempo inattiva rispetto all'esercizio del diritto di voto, rappresentandosi in maniera convincente come soluzione credibile di novità nella cura degli interessi generali del paese.

#### **4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione**

La campagna elettorale del 2019 ha richiamato l'attenzione sulla necessità di politiche funzionali alla creazione di posti di lavoro, contro la precarietà e il rafforzamento del principio di uguaglianza (anche nella sua declinazione sul genere), per lo sviluppo di servizi pubblici di qualità ed una efficace tutela ambientale. A questo proposito, l'ex ministro del Partito Socialista, nonché capolista nelle elezioni del 26 maggio, Pedro Marques ha sottolineato come, anche quando nel resto d'Europa nessuno ha creduto che fosse possibile, il governo portoghese, con un accordo di fiducia, ha posto fine alle politiche di austerità, generando più occupazione e riducendo le disuguaglianze. Se, infatti, nel 2011 il Portogallo aveva un *deficit* dell'11%, a fine marzo è riuscito ad arrivare al risultato storico dello 0,5% grazie alle politiche del governo conservatore di Pedro Passos Coelho del partito Socialdemocratico che ora si trova all'opposizione ma che ha consentito, con il proprio appoggio, le riforme strutturali necessarie alla stabilizzazione della crescita.

L'intenzione dei socialisti è infatti quella di proporre un nuovo contratto sociale per l'Europa che rappresenti un'alternativa all'austerità e proponga una rottura con la prospettiva neoliberista che ha prevalso nelle istituzioni europee degli ultimi anni. Paulo Rangel, per la terza volta a capo della lista PSD europea, ha preferito concentrarsi sullo spreco dei fondi europei (additando, come "cattivo negoziatore", lo stesso Pedro Marques, responsabile di questo portafoglio) evidenziando il rischio, per il Portogallo, di perdere il 7% dei fondi di coesione, proprio quando, in altri paesi dell'Europa meridionale, come la Spagna o l'Italia, si è percepita una crescita di questo strumento di sostegno<sup>16</sup>. Nella stessa direzione, si pongono i popolari del CDS-PP nel criticare le tasse volute dall'Unione Europea e lo "spreco" dei fondi UE. I centristi, infatti, sotto la spinta della Ministra dell'Agricoltura Assunção Cristas, vedono delle divergenze sia con il PS e che con il PSD, ritenendosi piuttosto un partito europeista e non federalista;

---

<sup>16</sup> <https://www.publico.pt/2019/03/06/politica/noticia/vao-partidos-captar-votos-europeias-1863888>.

durante la campagna elettorale, Nuno Melo (candidato al Parlamento europeo per la terza volta consecutiva) ha più volte ripreso il discorso sul principio di sussidiarietà in base al quale l'intervento dell'Unione europea in determinate aree degli Stati membri sarebbe legittimato dal raggiungimento di un risultato più efficiente. Nello specifico, per gli eurodeputati centristi, tale intervento dovrebbe prevedersi in aree come la PAC e la protezione civile, "nel rispetto del mosaico dell'Unione europea". Un altro tema caro a Nuno Melo è stato quello delle liste transnazionali, per cui le candidature di ogni paese dovrebbero includere politici di varie nazionalità, a condizione che condividano lo stesso programma politico.

La coalizione di sinistra, con João Ferreira in cima alla lista, ha ripresentato alcune questioni fondamentali care all'alleanza rosso-verde CDU e, di fatto, non molto diverse da quelle del passato: la rinegoziazione del debito, lo studio di una possibile uscita dall'euro e la fine del trattato sul bilancio sono alcune delle proposte che sono state ribadite con insistenza. Nonostante il discorso critico sull'euro sia stato una costante nel corso degli anni, soltanto con il legislativo del 2015 il tema sull'uscita del Portogallo dalla moneta unica ha raggiunto il programma elettorale della coalizione. Lo scorso dicembre, João Ferreira ha sostenuto che tale argomento doveva essere discusso affinché fossero studiati accuratamente il processo e le misure finalizzate alla transizione verso una nuova valuta, la stabilità del commercio estero e bancario, nonché il funzionamento dell'economia. Dopo aver disegnato i vari scenari, i portoghesi sarebbero stati chiamati a votare per abbandonare o rimanere nell'euro, soprattutto in considerazione del nuovo record del debito pubblico, pari a 251.48 milioni, che ha spinto i comunisti ad insistere sulla rinegoziazione del debito, fino ad un taglio del 50% del suo valore nominale, l'estensione delle scadenze, la riduzione dei tassi di interesse e una riduzione di almeno il 75% delle spese annuali. Come rimarcato anche in questa campagna elettorale, dai comunisti, i Trattati europei coinvolti nella costruzione dell'unione economica e monetaria hanno limitato e ostacolato la sovranità degli Stati membri, con un Trattato di bilancio che non consente a ciascun paese di investire dove e quanto ritiene opportuno. Pertanto, la coalizione continua a sostenere l'abrogazione dei Trattati, in modo che ogni paese torni ad essere sovrano sulle proprie politiche economiche e finanziarie – e dunque sui livelli di investimenti, sulla produzione interna e sul controllo dei settori strategici<sup>17</sup>.

La campagna elettorale in Portogallo, inoltre, ha posto al centro del dibattito la notizia, del Primo Ministro Costa, di un grande piano di investimenti infrastrutturali da 20 miliardi di euro riguardante principalmente i trasporti, nonché lo sviluppo di forme alternative di energia e la tutela ambientale; un piano che comprende anche la costruzione di nuove linee per la metropolitana di Lisbona e di un secondo aeroporto nella capitale, resosi necessario per l'esplosione del turismo nel Paese. Un progetto senza dubbio molto

---

<sup>17</sup> <https://www.eunews.it/2019/04/10/verso-le-elezioni-europee-portogallo/115676>.

ambizioso, ma al contempo economicamente sostenibile grazie alla crescita che il Portogallo ha avuto negli ultimi anni, ben superiore a quella degli altri Paesi europei. Il tema dell'immigrazione invece non sembra aver avuto particolare rilievo nel dibattito pre-elettorale per una serie di motivi: sia a causa della fase di recessione recentemente affrontata, sia perché il Portogallo non ha risentito in modo incisivo dei flussi migratori. Pertanto, a seguito della grande crescita economica del Paese dovuta per lo più al partito socialista, i sondaggi prevedono che, con una oscillazione tra il 36 ed il 40 %, potrebbero essere proprio i socialisti ad aggiudicarsi la maggioranza degli europarlamentari (nell'ambito del gruppo Socialisti e Democratici).

Il Partito Social Democratico (PSD), espressione del centrodestra che cinque anni fa si presentava in coalizione con il *Partido Popular*, quest'anno è chiamato a fare i conti proprio con il nuovo leader del partito popolare, Maria Assunção Cristas, che aspira al ruolo di vera leader dell'opposizione a Costa e che potrebbe portare il PP intorno al 9% (secondo gli ultimi sondaggi). Cristas ha criticato apertamente la politica di Rio Rico, leader del partito conservatore PSD, contestando il sostegno alle scelte di governo e optando per soluzioni che guardano più a destra, proponendo, nello specifico, un sostegno alle scuole private, l'abbassamento di tasse per tutti e favorendo, sul fronte dei diritti umani, una propaganda anti abortista.

Sebbene il premier Antonio Costa, alla guida di un governo socialista di minoranza, goda dell'appoggio esterno della sinistra radicale del *Bloco de Esquerda* e della Coalizione Democratica Unita (una fusione del Partito Comunista con quello Verde), entrambi membri del Gruppo della Sinistra Europea, tuttavia, proprio l'ala di sinistra potrebbe temere un calo nei sondaggi (dal 19 al 15%) per la difficoltà nel sostenere un governo facilmente incline ad accettare i dictat imposti da Bruxelles. Per questo motivo, i comunisti di de Sousa e gli alleati del *Bloco* tentano, di volta in volta, di svincolarsi dalle politiche di Costa per evitare di essere elettoralmente assimilati ai Socialisti che, mediaticamente, rappresentano le politiche di governo. Tra i partiti in corsa, non bisognerà sottovalutare il *Pessoas Animais Natureza* (PAN), un partito animalista che nel 2015 ha eletto il suo primo deputato a livello nazionale e che, a livello europeo, è uno dei partiti animalisti più popolari, interessato a promuovere istanze animaliste e a battaglie ambientaliste.

Secondo gli ultimi sondaggi, il Partito Socialista di Antonio Costa sarebbe in grande vantaggio: *Partito Socialista* 34,1% (*Alleanza Progressista Socialisti e Democratici*); *Socialdemocratici* 24,8% (*Ppe*); *Bloco de Esquerda* 9,2% (*Sinistra Unitaria Europea*); *Coalizione Democratica Unitaria* 8,3% (*Verdi*); *Partito Popolare* 7% (*Ppe*)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://www.affaritaliani.it/politica/geopolitica/elezioni-europee-portogallo-sinistra-funziona-costa-governo-deficit-crescita-598747.html>.

## Bibliografia essenziale

- Blanco de Morais C., *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L.Pegoraro e A.Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova 1997, pp.125-150.
- Brancati B., *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa 2018
- Cassetti L., *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino 2002.
- Cassetti L., *Portogallo*, in AA.VV., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale*, Studi del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, E-I/2004, Bruxelles 2004, vol.II, pp. 253-331.
- Ciammariconi A., *Prospettive del costituzionalismo lusofono. Dalle radici comuni al processo di integrazione degli ordinamenti di lingua portoghese*, Bologna, Bononia University Press, 2018.
- Ciammariconi A., *L'evoluzione costituzionale portoghese tra continuità e rottura*, in L.Pegoraro (a cura di), *I trent'anni della Costituzione portoghese. Originalità, ricezioni, circolazione del modello*, Bologna, Clueb, 2006, p. 49.
- Cisotta R. e Gallo D., *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità e il diritto internazionale*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2013, n.2, pp. 465-480.
- Duarte, M.L., *L'Unione europea e le entità regionali: le regioni autonome e il processo comunitario di decisione*, in D'Atena, A. (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione europea*, Milano 2003, p. 171
- Gomes Canotilho, J.J., *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra 2001, 5° ed.
- Miranda J., *Direito eleitoral*, Coimbra 2018.
- Miranda J., *A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa*, in L.Pegoraro (a cura di), *I trent'anni della Costituzione portoghese. Originalità, ricezioni, circolazione del modello*, Bologna 2006.
- Miranda, J., *Il sistema semipresidenziale portoghese*, in Giovannelli, A. (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino 1998, p. 211.
- Tosi D.E., *Forme di governo*, in *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione europea*, a cura di E. Palici di Suni, Padova 2007, p. 3 .
- Vagli G., *PORTOGALLO: la formazione del nuovo Governo*, in Forum di Quaderni costituzionali (8.12.2015).
- Volpi M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University Press, 2014.