

L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: NORME COSTITUZIONALI E LEGISLAZIONE DI CONTORNO. STUDIO COMPARATO DI ESPERIENZE DI DEMOCRAZIA EUROPEA*.

di Chiara A. d'Alessandro**

Sommario. 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica francese: *chef de voûte* del sistema istituzionale. – 3. Candidabilità e filtro istituzionale: il *parrainage*. – 4. La regolamentazione dei media e del finanziamento della campagna elettorale. – 5. Il caso portoghese. Dalla rivoluzione dei garofani all'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Un ruolo di compromesso e a gerarchia variabile. – 6. L'elezione diretta del Presidente tra Costituzione e legislazione di contorno. Il tormentato caso dell'elettorato attivo e passivo in un paese ex coloniale. – 7. Le *apresentações de candidaturas*. – 8. Regolamentazione dei media e finanziamento della campagna elettorale. – 9. Il Presidente della Repubblica federale austriaca. Una storia complessa. – 10. Il presidente della Repubblica austriaca tra teoria e prassi. – 11. L'elezione diretta del Presidente austriaco. Costituzione legislazione e di contorno. – 12. Candidatura, filtro delle *Unterstützungserklärungen* e il ruolo dei partiti. – 13. La disciplina dei media e del finanziamento della campagna elettorale. – 14. Considerazioni conclusive.

322

1. Considerazioni introduttive.

L'accoglimento della domanda di democrazia che si riassumeva nello storico slogan: *one man, one vote, one value*, forse non può dirsi aver assunto nel secolo XX una dimensione pressoché universale¹, come all'inizio di questo millennio, e dopo la stagione del 1989, era possibile ottimisticamente ipotizzare. Non vi è dubbio, tuttavia, che la democrazia elettorale possa considerarsi un processo compiuto e stabilizzato nella stragrande maggioranza dei paesi della Comunità europea² così come quelli – caratterizzati ormai da una consolidata esperienza democratica – che si prenderanno in comparata considerazione giuridica in questo lavoro. Scopo di questo studio è infatti quello di indagare non certo la

* *Sottoposto a referaggio.*

** Ricercatrice di Diritto pubblico comparato – Università di Napoli Federico II.

¹ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, p. 130

² Non è un caso che si parli di un vero e proprio “patrimonio elettorale europeo” (N. Lupo, *Sistema elettorale e legislazione di contorno. Considerazioni conclusive*, in AA.VV. *Le evoluzioni della legislazione elettorale di contorno*, Milano, 2011, p. 431). Proprio attorno a tale patrimonio, nonché alle “tradizioni costituzionali comuni”, il Consiglio d'Europa ha ritenuto di costituire nel 1990, all'immediato ridosso della grande stagione democratica del 1989, una propria *European Commission for Democracy through law*, c.d. Commissione di Venezia, atta a porre a disposizione delle nuove nascenti democrazie europee il patrimonio di prassi democratiche accumulate nell'Europa occidentale. La Commissione ha significativamente elaborato un proprio “Codice di buone pratiche elettorali” incentrato sulla legislazione di contorno. Tale codice è entrato, altresì, come rilevante riferimento per significative sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

legittimità dei meccanismi elettorali dal punto di vista della democrazia, quanto lo specifico tema dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, in tre ordinamenti europei, Austria, Francia e Portogallo, anche e soprattutto con riferimento a quella legislazione che, con espressione vagamente svalutativa, viene detta *di contorno*.

Si tratta invero, ad avviso di chi scrive, di un tema di crescente e centrale interesse scientifico, specie per il giurista comparatista. Ed infatti non può negarsi che l'attenzione degli studiosi di diritto pubblico, specie in Europa, si è concentrata soprattutto sulla legislazione riferita ai sistemi elettorali relativi alle Assemblee legislative, interessandosi assai meno a quella relativa all'elezione diretta del Capo dello Stato³. Una scarsa attenzione giustificata, tra l'altro, da un dato quantitativo e storico di non poco conto: all'uscita dalla II Guerra mondiale, la sola costituzione austriaca prevedeva, sin dal 1929, la elezione diretta del Presidente della Repubblica. Elezioni dirette, quelle austriache, che, peraltro, per le drammatiche vicende della sua storia, come vedremo, si tennero in realtà per la prima volta solo nel 1951. All'Austria si aggiunse, nel 1962, la Francia, mentre l'esperienza di elezione diretta portoghese maturò nel 1976⁴. Anche per questa ragione si è scelto di concentrare l'attenzione di questo lavoro su questi tre paesi: quelli che in Europa hanno una più consolidata tradizione di elezione diretta del Capo dello Stato, così da risultare di maggiore interesse anche ai fini di possibili riflessioni *de iure condendo*.

In tale contesto di scarsa attenzione per il *piatto forte* dell'elezione presidenziale appare altresì comprensibile la ancor minore considerazione per la relativa legislazione “di contorno”⁵. Eppure non vi è dubbio che se il diritto (più o meno esteso per età, per censo, per sesso...) a partecipare al voto è stato il principale tema del dibattito giuridico politico relativamente all'organizzazione della democrazia all'incirca fino ai primi anni successivi alla I Guerra Mondiale e, poi, quello sui sistemi di voto lo è stato nel periodo intercorrente tra le due guerre e nel primo decennio succeduto alla II Guerra Mondiale, i principali temi di discussione giuridico-politica negli stati democratici relativi a quella espressione di volontà politica che chiamiamo voto, attengano proprio alla c.d. legislazione di contorno.

³ In tal senso, V. Moreira, *1944 – A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa*, in V. Moreira, J. Domingues (coord.), *Dois séculos constitucionalismo eleitoral em Portugal, 1820-2020, Atas de conferência*, Lisbona, 2021, p. 479.

⁴ Solo oltre dieci anni dopo (1989) si aggiunsero numerosi paesi dell'ex blocco comunista (Russia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Slovenia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Ucraina). Tutti paesi, questi ultimi, tuttavia dotati di una propria diversa tradizione e storia trattandosi di Stati fino a quel momento a partito unico.

⁵ La scherzosa metafora tra “piatto forte” (la legislazione elettorale in senso stretto) e alimento di contorno (legislazione di contorno) si deve a N. Lupo, in *Sistema elettorale e legislazione di contorno*, cit., p. 419. Egli parla altresì di un sistema a cerchi concentrici.

Si è soliti intendere quest'ultima come il momento che “investe la fase preparatoria della votazione e quella successiva e si allarga alla regolamentazione dei soggetti politicamente rilevanti”⁶. Ed infatti è proprio tutto il complesso degli atti funzionali, che presiedono alla *gestazione* della decisione elettorale, e *l'ambiente* in cui la decisione matura e si esprime, che costituisce come un sistema complesso ed in continuo cambiamento, non ultimo per effetto dell'evolversi, tra l'altro in un contesto di globalizzazione, anche dal punto di vista tecnologico dei sistemi comunicativi e finanziari e della loro capacità di incidere, in maniera a volte determinante, sulla democraticità delle decisioni elettorali coinvolte.

Ogni sistema elettorale ha un suo *nocciolo duro* che è costituito dalla vera e propria formula matematica atta a trasformare i voti in seggi, ma tutt'intorno ad essa vi è un ecosistema di norme e principi che contribuiscono in maniera non meno rilevante alla concreta determinazione di quello specifico sistema elettorale. Un insieme di norme che in ogni ordinamento politico può essere più o meno ampio, in quanto relativo a tematiche assai diversificate, che possono andare dalla essenziale individuazione delle regole per l'elettorato attivo e passivo, a quelle sull'ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità, fino ad arrivare alla disciplina che determina il minore o maggiore apporto di denaro nella campagna elettorale, e alla più attuale, e sempre bisognosa di aggiornamento, disciplina sulla regolamentazione dei media o delle quote di genere, così come alla delicata questione della determinazione, più o meno ampia, dei collegi elettorali che può condurre a esiti molto diversi in termini di distribuzione del voto, non senza sospetti, per qualche caso, di discriminazione (es. il c.d. *gerrymandering*⁷). Si tratta di una disciplina considerata *dal grande pubblico*, dai mass media e dalla dottrina stessa, di minore interesse perché di natura prevalentemente tecnica e che, tuttavia, contribuisce, alla stessa stregua del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, a determinare anche la qualità democratica del sistema⁸.

Ciononostante, è proprio nell'insieme di queste regole che si celano le potenziali maggiori insidie in termini di democraticità. Basti pensare alle regole di maggiore o minore intensità sulla segretezza del voto, a quelle – a lungo molto attuali in Italia – sul conflitto di interessi, ovvero, in relazione all'elezione di un organo monocratico, alla disciplina più o meno

⁶ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit. p. 196.

⁷ S. Wolf, *Race IPSA: Vote dilution, racial gerrymandering, and the presumption of racial discrimination*, in *Notre Dame Journal of Law, Ethics, & Public Policy*, vol. 11, april 2014, pp. 225-246; per un commento all'ultima decisione con cui la Corte Suprema statunitense è tornata ad occuparsi, più di recente, della questione razziale legata al *gerrymandering*, si veda, L. Trucco, *A volte ritornano: la Corte Suprema Usa alle prese con il gerrymandering*, in *DPCE online*, n. 2/2017, pp. 421-424.

⁸ F. Lanchester a tal proposito sostiene che il sistema elettorale nel suo complesso costituisce la spia dell'effettivo inveramento del precetto della sovranità popolare, cfr. ID., (voce) *Voto*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, 1993, p. 25.

stringente sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità o sul numero di mandati consecutivi, atta a evitare un'eccessiva concentrazione di potere proprio in capo all'organo monocratico.

Non vi è dubbio che, anche la c.d. legislazione elettorale di contorno offre un suo contributo a quella ancora attuale distinzione sui sistemi elettorali, di Leopoldo Elia, tra sistemi equilibrati e squilibrati, intendendo con questi ultimi quei sistemi che non sono in grado in maniera adeguata di svolgere la funzione per cui sono stati pensati, cioè di ricomposizione del pluralismo politico.

È per queste ragioni che tale legislazione, tra l'altro contenente in sé, nel caso dell'elezione diretta del Capo dello Stato, anche la delicatissima individuazione dei soggetti abilitati, nei diversi ordinamenti, all'avanzamento delle candidature (cittadini, partiti, *grandi elettori...*), si rivela sempre più come il versante costantemente dinamico e di *manutenzione* di quella legislazione elettorale che, non a caso e non a torto, è stata definita la vera *grundnorm* delle costituzioni materiali odierne⁹. Essa, posta com'è, sempre più, a *guardia* dei possibili inquinamenti comunicativo-finanziari dell'ecosistema elettorale, si rivela essenziale nelle società pluraliste ed in evoluzione nelle quali, a fronte delle inevitabili disuguaglianze, deve assicurare – per via di legge – eguaglianza sostanziale di *chances* ai candidati dimostrando. Essa si rivela dunque, ad avviso anche della dottrina, “essere almeno altrettanto essenziale, ai fini del mantenimento del sistema democratico e altresì allo scopo di sagomare il quadro politico rispetto al sistema elettorale in senso stretto”¹⁰.

In questo quadro si inserisce la riflessione attorno alla quale si sviluppa questo lavoro, vale a dire una analisi prevalentemente sulla legislazione che fa da sfondo all'elezione diretta del Capo dello Stato in alcuni di quegli ordinamenti definiti tradizionalmente dalla scienza giuridica come semipresidenziali, vale a dire Francia, Portogallo e Austria. Tralasciando, tuttavia, in questo contesto le riflessioni della dottrina, italiana ed europea, sui contorni di questa categoria quale forma di governo, spesso sfumati e troppo labili, in questa sede ci si soffermerà su quei sistemi accomunati da quei punti di contatto che costituiscono i presupposti minimi per la definizione della categoria come semipresidenziale. Vale a dire, anzitutto, e preliminarmente, l'elezione diretta a suffragio universale del Capo dello Stato, cui si affianca il potere di nomina di quest'ultimo del Capo del Governo – seppure, come è

⁹ Cfr., T.E. Frosini, *Il Metodo*, in T.E. Frosini (a cura di), *Diritto Pubblico Comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2022, p. 25.

¹⁰ N. Lupo, *Sistema elettorale e legislazione di contorno*, cit., p. 431.

noto, con margini di autonomia ben diversi tra loro, insieme con il c.d. meccanismo di doppia fiducia dell'Esecutivo, nei confronti, cioè, sia del Parlamento, anzitutto, che del Presidente della Repubblica¹¹.

Una riflessione di questo tipo condotta, dunque, non sull'elezione di un'Assemblea, ma di un organo monocratico si rivela costituire un sentiero poco battuto dalla scienza costituzionale comparata, in quanto probabilmente considerato un tema giuridico meno complesso, perché legato a una formula elettorale, quale quella dell'elezione di un organo monocratico, più agevole.

L'elezione dell'organo di vertice del sistema è, tuttavia, accompagnata in tutti e tre questi ordinamenti da una normativa specifica che solo in alcuni casi, e con riferimento a specifici elementi, si conforma a quella più generica relativa all'elezione dell'organo assembleare. Tale disciplina, che non gode dello stesso grado di dettaglio nei tre sistemi qui presi in considerazione, procede dalle condizioni imposte dal sistema per presentare una candidatura alla presidenza, che si vanno ad aggiungere alla titolarità dell'elettorato passivo, e che – come vedremo – solo in alcune circostanze possono realmente essere considerate un *filtro* al potenziale proliferare di candidature diverse, alla disciplina sul finanziamento della campagna elettorale, alle regole, laddove previste, sulla propaganda elettorale, con specifico riferimento alla regolamentazione dei mass media.

Si cercherà di comprendere se in che misura l'insieme di queste regole, così come congegnate nei singoli sistemi, siano il frutto, o in qualche caso concausa, dello specifico atteggiarsi della forma di governo in quell'ordinamento, soprattutto con riferimento

¹¹ Cfr., M. Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português*, 4° ed., Lisbona, 1992, p. 14. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11° ed., Paris, 1970, pp. 277 ss.; riflessione ampiamente sviluppata dallo stesso autore anche successivamente, *ex multis*, ID, *La nozione di regime «semipresidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, p. 259 ss. È ben noto come da quando Duverger ha condotto per la prima volta la sua riflessione sul sistema francese, la formula "semipresidenziale" ha avuto la sua "fortuna" ed è stata oggetto di riflessione della più autorevole dottrina. Si vedano, senza pretesa di esaustività, S. Ceccanti, O. Massari e G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996; sulla circolazione del modello semipresidenziale, v., A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997; L. Pegoraro e A. Rinella, *Semipresidenzialismi* (a cura di), Padova, 1997; L. Mezzetti, V. Piergigli, (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997; C. Fusaro, *Le radici del semipresidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Catanzaro, 1998; J.-C. Colliard, *Sur le qualificatif de semi-présidentiel*, in *Mélanges en l'honneur de Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, pp. 229 ss.; M. Volpi, si è a lungo occupato della definizione di questa forma di governo e della sua possibile circolazione in altri ordinamenti, si cita qui, per tutti, ID, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, p. 185 ss. A proposito della fortuna che il modello ha avuto fuori dall'Europa, V.R. Elgie, propone una riflessione in cui qualifica come semipresidenziali qualunque sistema in cui vi è l'elezione diretta del Presidente, cfr. ID., *What is semi-presidentialism and where is it found?*, in V.R. Elgie, S. Moestrup (eds), *Semi-presidentialism outside Europe. A comparative study*, London-New York, 2007.

all'effettivo peso politico e istituzionale del Presidente della Repubblica, senza trascurare il ruolo che i partiti politici giocano nel determinarsi di queste condizioni.

2. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica francese: *chef de voûte* del sistema istituzionale.

Appare opportuno iniziare questo studio comparato con l'analisi della disciplina *di contorno* all'elezione del Presidente della Repubblica in Francia, che si rivela tra quelle esaminate, la più articolata e ricca di spunti.

È noto come fino al 1958, l'inquilino dell'Eliseo venisse eletto, ancora nell'ottica di una Repubblica parlamentare, da uno specifico collegio costituito da circa 80.000 grandi elettori (tra deputati, senatori, consiglieri generali, membri delle assemblee dei territori *d'outre-mer*, rappresentanti dei collegi municipali). Egli, tuttavia, doveva ottenere per poter essere candidato, ai sensi dell'art. 1 dell'ordinanza n. 58-1064 del 1958, ed è questa l'origine prima dell'istituto del *parrainage* di cui si parlerà più avanti, il sostegno preventivo di almeno 50 tra gli 80.000 elettori¹². Si trattava di una soluzione di compromesso tra i sostenitori del sistema repubblicano tradizionale, che avrebbe previsto l'elezione del Capo dello Stato da parte di Assemblee parlamentari, e quelli che invece appoggiavano la realizzazione di un Capo dello Stato affrancato dal Parlamento e responsabile politicamente solo davanti al corpo elettorale¹³.

Non occorre qui ricordare quanto il referendum popolare del 28 ottobre 1962, che condusse all'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato, fosse il completamento del disegno fortemente voluto, e già anticipato nel celebre discorso di Bayeux¹⁴, dal Generale De Gaulle, il quale portava, in tal modo, a compimento il disegno di un presidente che fosse la *clef de voûte des institutions*. Quello a cui la V Repubblica ha dato vita, in specie dopo

¹² Al momento della prima elezione presidenziale nel dicembre 1958 solo 3 candidati ottennero tale sostegno tra cui, naturalmente, Charles De Gaulle che fu eletto Presidente al primo scrutinio con più del 78% dei voti. Nessuna particolare condizione di eleggibilità era richiesta, invece, nella II Repubblica e neppure nelle due successive. Occorre ricordare che nella II Repubblica era previsto il suffragio universale diretto per l'elezione del Presidente della Repubblica. Fu questa l'elezione in cui fu eletto Luigi Napoleone Bonaparte, il quale poi, con il colpo di Stato del dicembre 1851, si proclamò imperatore, dando inizio al II Impero. Proprio questo precedente ha dato origine alla lunga resistenza del sistema istituzionale francese a riassumere la modalità per l'elezione diretta per il Presidente della Repubblica.

¹³ Sul punto, M. Frangi, *Le Président de la République. Arbitrer, diriger, négocier*, Paris, 2018, p. 23.

¹⁴ Si tratta del celebre discorso pronunciato a Bayeux il 17 giugno 1946, in cui De Gaulle rivelava una concezione del ruolo del Capo dello Stato che prefigurava ampiamente gli avvenimenti che si sarebbero poi succeduti negli anni successivi.

il referendum del 1962, è, dunque, un sistema con un Presidente della Repubblica dotato di importanti attribuzioni politiche e istituzionali, svincolato dalla responsabilità di fronte al Parlamento, ma dotato della massima legittimazione politica grazie proprio all'elezione diretta¹⁵ del Presidente, che si rivela essere il momento decisivo delle scelte politiche dell'intero Paese. A un siffatto Capo dello Stato si giustappone un Governo legato a doppio filo ad un rapporto di fiducia sia con il Parlamento che, fatta eccezione per l'ipotesi di coabitazione¹⁶, con il Presidente che lo nomina.

È, peraltro, noto come il sistema francese abbia reagito al verificarsi dell'ipotesi di coabitazione, ritenuta innaturale rispetto al complessivo assetto istituzionale. Ciò è avvenuto con la revisione costituzionale n. 964 del 2000 e con la legge organica n. 419 del 2011 che, rispettivamente, tramite l'equiparazione della durata della carica presidenziale a quella della legislatura, e l'inversione del calendario elettorale, in modo che l'elezione dell'Assemblea legislativa sia successiva a quella del Presidente ma molto ravvicinata nel tempo, hanno reso più difficile il realizzarsi di nuove ipotesi di *cohabitation*¹⁷.

Si tratta, in definitiva, di sistema che delinea i tratti di una forma di governo che gli stessi Francesi fanno fatica a definire, tra la nota ipotesi di un semipresidenzialismo, quella di semiparlamentarismo o addirittura di un presidenzialismo¹⁸

¹⁵ Le norme della Costituzione francese in riferimento ai poteri del Presidente della Repubblica prevedono, in effetti, che questi siano di due tipi: quelli *propri* da esercitare senza la controfirma ministeriale (artt. 8, 11, 12, 16 etc.) e quelli, invece, *condivisi* con il Primo Ministro per i quali è, al contrario, necessaria la controfirma di quest'ultimo (art. 19). Il Primo Ministro è legato, a sua volta, da un vincolo di fiducia con l'Assemblea Nazionale. Per una analisi dei poteri *propri* e di quelli *condivisi* del Presidente della Repubblica francese si vedano, almeno, S. Bolle, *Il Presidente della Repubblica*, in S. Ceccanti (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, 2018, p. 121 ss.; R. Casella, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, 2009, p. 335 ss.

¹⁶ Sugli esiti, invece, della coabitazione in punto di forma di governo, *ex multis*, M. Volpi, "Cohabitation" e sistema politico, in *Pol. del dir.*, 1986, p. 717 ss.; R. Iaselli, *La coabitazione in Francia e le sue conseguenze politico-istituzionali (1986-1988)*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 183 ss.; M. Calamo Specchia, *I mutamenti costituzionali informali in Francia: un epifenomeno alla ricerca di una proiezione giuridica?* in *DPCE*, 2009, p. 1699 ss.; più di recente cfr. M. Calamo Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da De Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in *DPCE online*, n. 1/2018, pp. 11-42; A. Deffenu e F. Laffaille, *L'iper-presidenzialismo debole. Una rilettura della V Repubblica francese, tra stratificazione interpretative e violazioni costituzionali*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019.

¹⁷ Sul punto, O. Duhamel, *Le Quinquennat*, Paris, 2000, *passim*; R. Casella, *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 3/2001, p. 557-556; M. Calamo Specchia, *Les trois âges del settennato*, Torino, 2002, *passim*. È noto come, in realtà, in coincidenza delle elezioni legislative 2022 si sia, in dottrina come in politica, a lungo dibattito del rischio del verificarsi di una nuova coabitazione, tanto che lo stesso esponente del partito *France Insoumise*, Jean Luc Mélançon, aveva addirittura dichiarato di voler "imporre" allo stesso Macron una coabitazione, candidandosi a Primo Ministro. L'ipotesi non si è, in effetti, verificata, pur avendo il partito del Presidente rieletto, ottenuto una maggioranza piuttosto risicata.

¹⁸ A tal proposito, G. Tusseau sostiene, piuttosto emblematicamente, che la "V Repubblica è, a un tempo, parlamentare e presidenziale. Ma, al contempo, essa non è né parlamentare né presidenziale" (G. Tusseau, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Parigi, 2022, p. 677). È ben noto come la qualificazione in "semipresidenziale" sia ad opera di Maurice Duverger, *Le système politique français*, Parigi, 19° ed., 1986.

Il nucleo essenziale della normativa elettorale presidenziale francese è attualmente posto dagli articoli 6 e 7 della Costituzione¹⁹. Lo stesso art. 6 della Carta Fondamentale riserva, tuttavia, alla legislazione organica la definizione delle modalità concrete di attuazione della normativa costituzionale. In questo quadro si inserisce, dunque, la legge organica n. 62-1292 del 1962. Quest'ultima, più volte modificata negli anni²⁰, a suo tempo nata allo scopo di introdurre nel sistema francese l'elezione diretta del *President de la République*, contiene, altresì, le regole fondamentali della normativa elettorale in tema di elezione del Capo dello Stato.

È, tuttavia, la stessa legge organica n. 62-1292 del 1962, *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*, a rinviare alla legislazione ordinaria per l'individuazione delle condizioni di eleggibilità alla carica di Presidente della Repubblica. Si tratta, in sostanza, delle medesime disposizioni generali in materia di elettorato attivo e alle cause di ineleggibilità previste per i deputati, dettate dal *Code Électoral* agli artt. 1-7 e 40-45²¹. Ne consegue, dunque che per essere candidati alla Presidenza della Repubblica è necessario avere la qualità di elettore, essere cittadini francesi, aver compiuto i 18 anni di

Olivier Duhamel, lo qualifica, invece, come “presidenzialista” in assenza di coabitazione, cfr. ID., *Histoire Constitutionnelle de la France*, Paris, 1995. Sulla natura della forma di governo francese si vedano, altresì, senza pretesa di esaustività, J.J. Chevallier, G. Carcassonne e O. Duhamel, *La Vème République (histoire des institutions et des régimes politiques en France)*, Paris, 2001, in partic. p. 107 ss.; P. Jan, *Le président de la République au coeur du pouvoir, La documentation française*, 2011. L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J.L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux e G. Scoffoni, *Droit Constitutionnel*, Paris, 2017; F. Luchaire, G. Conac e X. Pretot (a cura di), *La Constitution de la République Française: analyses e commentaire*, III ed., Paris, 2008; P. Avril, *Le régime politique de la Vème République*, 4° ed., Paris, 1979; R. Moulin, *Le présidentialisme et la classification des régime politiques*, Paris, 1978; J. Giquel, *Essai sur la pratique de la Vème République*, 2° ediz, Paris, 1977. Nella dottrina italiana D. Amirante, *Il semipresidenzialismo “alla francese”: un modello di successo*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, p. 19. L'A. ricorda come proprio le difficoltà di classificazione di questa forma di governo derivino dalla combinazione di elementi tipici del parlamentarismo (es. rapporto di fiducia) con caratteristiche del presidenzialismo senza, tuttavia, che queste siano accoppiate a una separazione strutturale dei poteri. Ancora cfr., M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, p. 185 ss.; ID, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna 2014, p. 55 ss.; R. Casella, *Il monarca repubblicano.*, cit. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, p. 185 ss.; ID, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, p. 55 ss.; R. Casella, *Il monarca repubblicano*, cit.

¹⁹ L'art. 34 della Costituzione rinvia, invece, per l'individuazione della disciplina relativa all'elezione delle assemblee parlamentari alla legge ordinaria. Tale disciplina è attualmente contenuta nel *Code Électoral*.

²⁰ Da ultimo, la legge organica 29 marzo 2021 *Portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République*, in previsione delle elezioni presidenziali 2022, ha introdotto, senza alternarne l'impianto complessivo, diverse novità. Alcune di esse perseguono l'obiettivo di contribuire a combattere il crescente astensionismo con provvedimenti quali l'introduzione del voto per corrispondenza per i detenuti che non hanno perso i diritti civili e politici, e l'eliminazione del vincolo di iscrizione nella lista elettorale del medesimo comune tra mandante e mandatario nell'ambito dell'esercizio del voto per procura. Più nel dettaglio, sul complesso delle novità introdotte dalla legge organica 29 marzo 2021, si veda L. Garcia, *Modernisation, sécurisation, participation du scrutin présidentiel: entre bon sens, excès de prudence et paradoxe*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n.129/2022, pp.193-205.

²¹ Si tratta di una scelta che può apparire, in effetti, sorprendente considerata la rilevanza e specialità di queste elezioni.

età, soglia, quest'ultima, peraltro precedentemente fissata a 23 anni e poi abbassata con la legge organica n. 2011-410 del 2011. È necessario, inoltre, godere dei diritti civili, essere in regola con gli obblighi relativi al servizio nazionale, e non aver riportato condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici.

La revisione costituzionale n. 2008-724²², ha altresì, introdotto, relativamente alla carica di Presidente, il limite dei due mandati consecutivi. Il controllo sulla sussistenza di eventuali cause di ineleggibilità è demandato al *Conseil Constitutionnel*, in qualità di *juge électoral*.

3. Candidabilità e filtro istituzionale: il *parrainage*.

Con l'introduzione nel 1962 dell'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, di pari passo alla accresciuta rilevanza politico e istituzionale della figura di quest'ultimo, si amplifica, altresì, l'importanza del relativo momento elettorale e, di conseguenza il numero di pretendenti a tale incarico. Ed è così, dunque, che diviene più forte l'esigenza di mantenere un filtro affinché le candidature risultino *serie*. La legge organica 62-1292 introduce, dunque, l'obbligo, per potersi candidare alla carica più importante del Paese, di un numero di 100 *soutiens* da parte di eletti abilitati. Successivamente, con la legge organica n. 76-527 del 1976, data la scarsa efficacia deterrente del meccanismo allora vigente²³, venne innalzato il numero di *présentations*, a 500²⁴.

È questa la condizione sicuramente più caratterizzante della disciplina di contorno francese e costituisce, pur nelle somiglianze con altri sistemi, un *unicum* nel suo genere: si tratta del

²² Si tratta della riforma generata dalla *Loi Constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008 (*Modernisation des institutions de la Vème République, dont QPC*), che ha apportato importanti modifiche a tutto l'assetto istituzionale della *République*. Sul punto si rinvia, ai numeri dedicati alla riforma costituzionale della *Revue Française de droit public*, *La révision constitutionnelle de juillet 2008*, 2/2009, n. 78; *Les dix ans de la révision constitutionnelle de 2008*, 4/2018, n. 116. Si vedano, altresì, P. Costanzo, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009. M. Cavino, A. Di Giovine e E. Grosso (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010.

²³ Sull'inadeguatezza del sistema prima della legge del 18 giugno 1976, si vedano J. Latscha, *Une Réforme Constitutionnelle Nécessaire-Note sur les lacunes du régime d'élection à la présidence de la République*, in *Revue française de science politique*, 1966, vol. XVI, p. 1107; P. Avril, *Aspects juridiques de l'élection présidentielle des 5 et 19 mai 1974*, in *Revue de droit publique*, 1974, pp. 1106-1110.

²⁴ Per una descrizione dettagliata dell'evoluzione del meccanismo di *présentation* dei candidati all'elezione presidenziale, cfr. J-P. Camby, *Le conseil et les cinq cents: les parrainages des candidats à l'élection présidentielle*, in *Revue du Droit Public*, 2002, pp. 595-617; E. Carpentier, *La procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle: le paradoxe de la démocratie*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 51/2002, pp. 619-628; P. Grosieux, *Le parrainage de prétendants à l'élection présidentielle: simple formalité juridique?*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 59/2004, pp. 567-594.

c.d. *parrainage*. Tale *sostegno* o *patrocinio*, come pure è stato tradotto il termine in italiano²⁵, è previsto dall'art. 3 della citata legge organica del 1962. La norma stabilisce che per candidarsi ufficialmente alle elezioni presidenziali è necessario depositare, presso il *Conseil Constitutionnel*, almeno 500 *présentations*, da parte di soggetti che già ricoprono cariche elettive. In effetti, dunque, il termine *parrainage* è improprio, seppure ormai ampiamente utilizzato nel linguaggio comune. Tale meccanismo, da sempre oggetto di vivace dibattito in dottrina, e non solo²⁶, persegue lo scopo di prevedere un vero e proprio filtro alle candidature.

Ma chi sono coloro che possono fornire questo sostegno? Tale ruolo è affidato ai *parrains*, vale a dire una lista di soggetti già eletti che sono abilitati a manifestare il proprio sostegno politico, attraverso il *parrainage*, a uno dei candidati in corsa per le future elezioni. Si tratta di un elenco particolarmente ampio che è andato, via via, estendendosi negli anni²⁷. Gli eletti abilitati sono attualmente circa 42.000, vale a dire un numero tale che in teoria sarebbe ipotizzabile un sostegno fino ad oltre 80 candidati. Di questa lista fanno parte, parlamentari, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali, compresi i *départements d'outre-mer* (Guyane, Martinique, Guadalupe, etc.), parlamentari europei, e, soprattutto, sindaci (compreso i sindaci degli arrondissement di Parigi, Marsiglia e Lione). Proprio i sindaci, infatti, attualmente costituiscono un *bataillon* di ben 34.000 potenziali *presentateurs*, elemento che conferisce, naturalmente, anche ai primi cittadini di Comuni molto piccoli una notevole attribuzione di carattere giuridico e istituzionale. Allo scopo, poi, di evitare candidature territoriali e per fare in modo che esse conservino un carattere nazionale, ai

²⁵ La traduzione di *parrainage* in «"patrocinio"» è di R. Casella, *La presentazione delle candidature presidenziali in Francia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 luglio 2012.

²⁶ Il sistema è, infatti, spesso giudicato addirittura "discriminatorio e antidemocratico", cfr. P. Esplugas, *Election présidentielle de 2007 et démocratie*, in *Pouvoirs*, n. 122/2007, p. 143. Si veda inoltre, W. Mastor, *Les droits du candidat à l'élection présidentielle*, in *Pouvoirs*, n. 122, 2007, p. 40; M.R. Donnarumma, *Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 93/2013, pp. 37-66.

²⁷ Da ultimo ad opera della legge organica n. 221-335 del 2021, che ha modificato ampliandola la lista dei potenziali «*présentateurs*» di cui all'art. 3 della legge del 6 novembre 1962. Quest'ultima individua i soggetti legittimati ad essere *parrains* nei «membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils départementaux, du conseil de la métropole de Lyon, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes déléguées et des communes associées, maires des arrondissements de Paris, de Lyon et de Marseille, conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ou présidents des conseils consulaires. Les présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président du conseil exécutif de Corse, le président du conseil exécutif de Martinique, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle».

sensi dell'art. 3 della legge organica 62-1292, i 500 *parrainages* devono provenire da almeno 30 dei 101 tra *départements* o *collectivités d'outre-mer* francesi, con la rilevante condizione che da ciascun dipartimento o collettività non può provenire più del 10% del totale delle *présentations*.

L'art. 3 della legge organica 62-1292 stabilisce che il periodo entro il quale raccogliere il sostegno necessario inizia con la pubblicazione, ad opera del Governo, sul *Journal Officiel*, del decreto di convocazione degli elettori all'appuntamento elettorale²⁸ e termina non più tardi del sesto venerdì che precede il I scrutinio.

Ciascun *parrain* può sostenere un solo candidato e ciò avviene tramite la compilazione di un apposito formulario, fornito dal *Conseil Constitutionnel* e da inviarsi a quest'ultimo, il quale poi svolgerà le opportune verifiche sulla regolarità dei sostegni ricevuti da ciascun candidato²⁹.

Un elemento di tale meccanismo che ha, da sempre fatto discutere, specialmente in sede politica, attiene alla *pubblicità* dei *parrainages* raccolti che, come si vedrà, costituisce, invece, una indiscussa costante negli altri ordinamenti qui presi in considerazione.

Nella sua versione originaria, la legge organica 62-1292 prevedeva la segretezza dei nomi dei 100 eletti abilitati che avevano conferito il proprio sostegno ai diversi candidati. Con l'innalzamento a 500 del numero di *soutiens*, ad opera della legge organica del 1976, fu prevista, a seguito di una apposita decisione del *Conseil Constitutionnel*³⁰, la pubblicità dei sostegni, ma solo dei 500 necessari a ciascun candidato, tramite un meccanismo di estrazione a sorte tra i *parrainages* ricevuti. Di conseguenza, la possibilità di vedere, nell'ambito degli eletti abilitati, il proprio nome pubblicato sul *Journal Officiel* era

²⁸ La legge organica 2021-235 del marzo 2021 ha previsto che tale decreto di convocazione deve essere pubblicato «almeno 10 settimane prima del I turno elettorale». Prima di tale novella non vi era nessuna previsione circa il momento entro il quale esso dovesse essere pubblicato.

²⁹ Invero, per quel che riguarda la trasmissione dei *parrainages* al *Conseil Constitutionnel*, già la legge organica n. 2016-506 del 2016 aveva previsto la trasmissione in via telematica al *Conseil*. L'applicazione di tale previsione era stata, tuttavia, rinviata. La successiva citata legge organica n. 2021-335 del 2021 ha, tuttavia, provveduto a rinviare nuovamente al 2027 l'applicazione di tale meccanismo e ciò in conseguenza di una raccomandazione dello stesso *Conseil Constitutionnel* (*Décision* n.2017-172 PDR du 20 juillet 2019, *Observations du Conseil Constitutionnel sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017*) che subordina l'applicazione dell'invio telematico dei *parrainages* al raggiungimento di un adeguato apparato di sicurezza digitale. Il riferimento è alla direttiva UE 1999/93 CE che raccomanda l'adozione di adeguati meccanismi di identificazione elettronica per assicurare la sicurezza e l'affidabilità di procedure di tal genere. Il mancato raggiungimento di un adeguato livello di sicurezza sembra essere all'origine di tale rinvio. Più nel dettaglio cfr. L. Garcia, *Modernisation, sécurisation, participation*, cit., p. 200-201.

³⁰ CC. *Décis* n.81-30 ORGA del 24 febbraio 1981, *JO* 3 marzo 1981, p. 68. In verità il *Conseil Constitutionnel* si è sempre esposto per una pubblicazione integrale di tutti i sostenitori di ciascun candidato, come garanzia del principio di uguaglianza e trasparenza. Ed infatti, dal 1988, anno della prima applicazione del sistema dei 500 *parrainages*, al 2002 il Consiglio ha comunque deciso di affiggere nei suoi locali la lista integrale dei sostenitori, prassi a cui non ha poi successivamente dato seguito. Sul punto, J.E. Schoettl, *La publication des parrainages des candidats à l'élection présidentielle*, in *Les archives petites affiches*, n. 12/2006, p. 18.

piuttosto variabile, e dipendeva infatti dalla capacità di ciascun candidato di mobilitare sostegno³¹.

Si tratta di un profilo tutt'altro che irrilevante, in quanto in alcuni casi la pubblicità dei nomi può condurre i *parrains* a schernirsi e rifiutare di fornire il sostegno, ciò soprattutto quando si tratta di candidati provenienti da piccoli partiti o, addirittura, considerati *outsider*. Non va dimenticato, infatti, che gli stessi *parrains* sono *eletti abilitati*, soggetti che, in effetti, a loro volta sono esposti al giudizio politico dell'elettore e possono, dunque, legittimamente temere il giudizio del corpo elettorale³². Ciò specialmente se si considera che un gran numero di *présentateurs* è costituito da sindaci, talvolta anche di Comuni molto piccoli – circa il 57% degli eletti abilitati sono sindaci di comuni di meno di 1000 abitanti – che possono anche non provenire da alcun partito, e per i quali il meccanismo di fiducia tra eletto ed elettore può essere ancora più diretto e significativo, e dunque, più forte il timore di un'esposizione pubblica di tal genere.

Il nodo è tale che alcuni sindaci, durante la corsa per la raccolta dei *parrainages* 2022, avevano annunciato di non sostenere nessun candidato, o di procedere a un'estrazione a sorte del candidato da *présenter*³³, senza contare quanto accaduto in passato, e sanzionato dal *Conseil Constitutionnel*³⁴, relativamente alla compravendita o messa all'asta dei *parrainages*.

La questione è, in effetti, di una tale centralità che nel 2012 ha anche dato luogo a una *question prioritaire de constitutionnalité*, nella quale il *Conseil Constitutionnel* ha dovuto pronunciarsi sulla legittimità di questo sistema di pubblicità, chiarendo che la variabilità delle *chances* di vedere il proprio nome, in quanto *présentateur*, reso pubblico, si giustificava in rapporto all'obiettivo perseguito dal legislatore di assicurare la più ampia parità tra i diversi candidati³⁵.

³¹ Solo a titolo di esempio, nelle elezioni che hanno visto trionfare Nicolas Sarkozy nel 2007, un *parrainage* per il candidato *outsider* e attivista José Bové, aveva il 99,4% di possibilità di essere pubblicato, contro il 14% di un *parrainage* per lo stesso Sarkozy. Cfr., J.-C. Colliard, *Le parrainages à l'élection présidentielle*, in *Le Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2012, p. 13.

³² Cfr., M. Frangi, *Le Président de la République*, cit. p. 28.

³³ Molte sono state le notizie di sindaci in cerca di soluzioni alternative e originali per il problema. Dall'ipotesi di estrarre a sorte il nome del candidato da sostenere a quella di rimettere la decisione all'intera "équipe municipale", o, ancora, di sollecitare, tramite un voto, i cittadini stessi.

³⁴ Sul punto si veda S. Pina, *Parrainage et élection présidentielle: le statu quo*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 96/2013, p. 944.

³⁵ CC, *décis*, n. 2012-233 QPC del 23 febbraio 2012, la *question prioritaire de constitutionnalité* fu sollevata dalla allora candidata del *Front National* Marine Le Pen. In quell'occasione Madame Le Pen, in difficoltà sul piano politico-organizzativo nella raccolta del previsto numero di *présentations*, riteneva illegittima la previsione che rendesse pubblico il numero dei *parrains*, denunciando anche presunte pressioni da parte dei grandi partiti sugli eletti che erano intenzionati a sostenerla. Le pressioni politiche in vista di tale meccanismo lo avrebbero trasformato, a parere della *leader Front National*, da mero atto amministrativo, a un vero e

Il processo di riflessione sull'opportunità di modificare questo sistema ha fatto sì che esso sia stato modificato ancora nel 2016, ad opera della legge organica n. 2016-506 del 2016, *de modernisation des règles applicables aux élections et à l'élection présidentielle*. Quest'ultima ha previsto che l'intero elenco dei *parrainages* per ciascun candidato venga reso pubblico, senza più, dunque, il limite della soglia dei 500. Non solo, la legge ha previsto, altresì, che non è più necessario attendere la fine del periodo di raccolta dei sostegni per pubblicare i *parrainages* ma che ciò avvenga correntemente ad opera del *Conseil Constitutionnel*, due volte a settimana.

Il meccanismo nel suo insieme resta, tuttavia, non privo di rilievi critici, soprattutto se si osserva che, di fatto, sono sempre meno i *parrains* che esprimono il loro patrocinio. Nel 2012 solo il 36% degli eletti abilitati ha espresso il proprio sostegno, il 34% nel 2017, e nell'ambito della selezione dei candidati alle presidenziali del 2022 è andata, in effetti, ancor peggio. Solo 13.672 (di cui validati 13.427) dei 42.000 eletti abilitati, vale a dire il 32%. circa, ha espresso il proprio *soutien*.

La questione spinge a riflettere sulla natura del meccanismo previsto dalla legge organica del 1962. Sebbene non si possa negare che i cittadini stessi lo percepiscano sempre di più come un "*acte militante*"³⁶, invero, nell'ottica dei costituenti, non si trattava di un atto politico di *presentazione* ma, piuttosto, di un meccanismo istituzionale posto allo scopo di fungere da filtro alle candidature *non serie*, impendendo a quei candidati che non avessero sufficiente sostegno politico di presentarsi sulla scena delle elezioni presidenziali³⁷. Filtro che si realizza, di fatto e in buona misura, tramite i partiti, a cui De Gaulle, nonostante la nota diffidenza, se non addirittura ostilità, verso gli stessi, aveva affidato un ruolo di intermediazione, seppure non esclusivo, considerato la variegata congerie dei *parrains*, in questa fase così rilevante per la scelta del futuro Capo dello Stato.

Nella storia della V Repubblica, fino ad oggi, non è, in effetti, quasi mai accaduto che un candidato c.d. *serio* non sia riuscito a raggiungere i *parrainages* sufficienti³⁸. E tuttavia, tale meccanismo non ha mai cessato di far discutere e di accendere le riflessioni sulla sua opportunità o su una sua modifica. Ciò anche perché negli anni non sempre si è rivelato

proprio voto di adesione ad un *présidentiable*. Per una dettagliata ricostruzione delle vicende che condussero alla citata pronuncia del *Conseil Constitutionnel*, si veda, R. Casella, *La presentazione delle candidature presidenziali* cit., pp. 5-6.

³⁶ P. Grosieux, *Le parrainage des prétendants*, cit., p. 583.

³⁷ Sulla natura del *parrainage* si vedano J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, 17° ed., 2001, p. 525; P. Grosieux, *Le parrainage des prétendants*, cit. p. 568.

³⁸ Gli unici due episodi che si ricordano sono quello di Jean Marie Le Pen e Dominique de Villepin, sia consentito rinviare, più ampiamente sul punto a C.A. d'Alessandro, *Le candidature alle elezioni presidenziali francesi: meccanismi giuridici e profili istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2022, p. 106.

essere un efficace filtro del numero delle candidature, sin dal suo esordio: 10 candidati nel 1981, per poi arrivare ai 16 del 2002, cosa che fece particolarmente discutere in quanto 9 di questi non raggiunsero al I turno neppure il 5% dei suffragi. Ancora, 12 candidati nel 2007, 10 nel 2012 e, di nuovo, 12 nella tornata elettorale del 2017, e ancora 12, nel 2022. Da ciò si comprendono anche le numerose proposte che periodicamente fanno discutere di una revisione di tale meccanismo, ad esempio raddoppiando il numero di *soutiens* a 1000 oppure ancora, ipotizzando un sistema misto che preveda anche il coinvolgimento dei cittadini con l'introduzione di un c.d. *parrainage citoyen*, come, d'altra parte, già previsto in altri paesi europei. È il caso, come si vedrà, del Portogallo in cui l'art. 124 della Costituzione richiede che i candidati alla presidenza della Repubblica siano appoggiati da un sostegno di almeno 7.500 elettori, in Polonia il numero si alza a 100.000 e in Romania a ben 200.000. Vi sono, poi, sistemi misti che prevedono l'alternatività tra un sostegno di tipo politico (da parte di partiti politici o di eletti)³⁹ ovvero degli elettori, come ad esempio in Finlandia⁴⁰, Slovacchia, e Austria.

Quello del *parrainage citoyen* fu, infatti, la proposta contenuta sia nel rapporto del noto *Comité de réflexion pour la modernisation des institutions*, presieduto da Édouard Balladur⁴¹, nel 2007, sia in quello, seppure non in maniera del tutto identica, della *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* nel 2012⁴², così come, ancor più di recente, nella proposta di legge organica del 26 ottobre 2020 da parte del partito de *La France Insoumise*⁴³. L'ipotesi del coinvolgimento degli stessi elettori è sempre stata, tuttavia, scartata anche per le potenziali difficoltà applicative che potrebbe incontrare

³⁹ Sul punto si rinvia a M.-C. Ponthoreau, *La désignation par le partis politiques de "candidats présidentiel" en Europe Occidentale*, in *Pouvoirs*, n. 138/2011, pp. 97-105.

⁴⁰ Sul caso della Finlandia si veda V.-C. Larssen e Y. Marique, *Évolution de la fonction présidentielle en Finlande: de la Forme de Gouvernement (1919) à la Constitution coordonnée (2000)*, in *Revue de droit publique*, n. 5/2001, p. 1384.

⁴¹ Per una ricostruzione delle proposte in materia del c.d. *Comité Balladur*, S. Lamouroux, *De la présentation à la préselection des candidats, le filtrage comme fil d'Ariane*, in *Revue Française de droit constitutionnelle*, n. 5/2008, pp. 163-167.

⁴² Tale commissione, istituita con decreto n. 2012-875, dall'allora Presidente della Repubblica François Hollande, ipotizzava, invero, due soluzioni. Una prima che allargava il numero di potenziali *presentateurs*, consentendo una migliore rappresentazione delle collettività territoriali, combinando tale meccanismo con un sistema che consentisse agli stessi partiti, che avessero ottenuto nelle precedenti elezioni almeno il 2% dei suffragi, di conferire il proprio sostegno a un candidato. La seconda proposta, invece, prevedeva *tout court*, un sostegno cittadino di almeno 1500 elettori. Più nel dettaglio su tale proposta di riforma si veda S. Pina, *Parrainage et élection présidentielle: le statu quo*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 96/2013, pp. 941-950.

⁴³ La proposta, di legge organica n. 3478, *Instaurant une procédure de parrainages citoyens pour la candidature à l'élection présidentielle*, non andata in porto, era stata presentata dal leader de *La France Insoumise*, Jean Luc Mélenchon e da altri esponenti del partito, e aveva proprio l'obiettivo di riprendere il contenuto del rapporto della *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* del 2012, prevedendo di affiancare al sistema di *parrainage* già previsto, un *soutien citoyen* di 150.000 elettori iscritti nelle liste elettorali e provenienti da almeno 30 dipartimenti differenti.

qualora, in caso di *vacance*, del Presidente, si debba procedere, ai sensi dell'art. 7 della Costituzione, alle elezioni anticipate.

Com'era prevedibile le polemiche non sono mancate neppure durante le elezioni del 2022. Ciò in quanto durante la fase raccolta delle *présentations* si sono avuti momenti in cui candidati, sicuramente dotati di sostegno popolare, come la stessa Marine Le Pen (33,90% dei voti alle presidenziali 2017), potesse non raggiungere il numero necessario di *soutiens* e rimanere esclusa dal voto. Una tale circostanza ha fatto dubitare della democraticità del sistema, al punto che lo stesso Primo Ministro in carica, Jean Castex, aveva rivolto un appello agli eletti abilitati affinché esprimessero il proprio *sostegno*, e addirittura l'ex Ministro François Bayrou (MoDem) ha dichiarato che, nonostante la diversa appartenenza politica, avrebbe dato il proprio *parrainage* a Marine Le Pen⁴⁴. In ogni caso, tutti i candidati dotati di significativo appoggio popolare, stando ai sondaggi pre-elettorali, hanno potuto partecipare alla competizione, anche se si è dovuto registrare qualche significativo squilibrio tra l'appoggio dei *parrains* e quello degli elettori. Così, mentre Marine Le Pen con *appena* 622 *parrainages* ha, addirittura avuto accesso al II turno, la candidata del Partito repubblicano, Valerie Pécresse, forte di ben 2636 *parrainages*, ha raccolto solo il 4,78% dei voti. Un episodio, questo, che ha fatto riflettere sulla circostanza che, mentre il *parrainage* può essere un efficiente filtro negativo, non è suscettibile di svolgere un significativo ruolo di proposta positiva di candidature agli elettori delle candidature.

4. La regolamentazione dei media e del finanziamento della campagna elettorale.

La legge del 1962 sull'elezione del Presidente della Repubblica, così come da ultimo modificata dalla legge organica n.2016-506, presenta un'articolata regolamentazione anche in merito alla gestione dei media durante la campagna elettorale, tramite la disciplina dei cc.dd. *temps de parole*, vale a dire la disponibilità degli spazi sui canali televisivi e radiofonici di cui i candidati possono beneficiare.

La legge distingue tra un periodo di campagna elettorale c.d. intermedio, e un periodo di campagna vera e propria. Il primo va dalla pubblicazione dei potenziali candidati sul

⁴⁴ Sul dibattito più recente relativo al *parrainage* e a quelle che sono state le possibili strategie politiche della sua utilizzazione, si veda T. Desmoulins, *Le parrainage des candidats à l'élection présidentielle: un système en proie aux stratégies?*, in JP BLOG (<https://blog.juspoliticum.com/>), 7 gennaio 2022.

Journal Official, prima della raccolta dei *parrainages*, all'inizio ufficiale della campagna elettorale e, quindi, al momento in cui le candidature diventano effettive. Tale periodo, per quanto attiene alla disciplina dei media, è regolato dall'applicazione del principio di *équité*, ciò vuol dire che, secondo quanto disposto dalla, già citata, legge organica 25 aprile 2016, a modifica dell'art. 3 della legge del 1962, l'*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*⁴⁵ deve tener conto «della rappresentatività dei candidati, valutata anche in funzione dei risultati ottenuti dai candidati stessi nelle elezioni più recenti, o dai partiti o raggruppamenti politici che li sostengono, e in funzione dei sondaggi d'opinione», ma anche del «contributo che ciascun candidato fornisce al dibattito elettorale»⁴⁶. Dunque, tale spazio mediatico è gestito secondo 3 criteri: una logica *elettiva*, che tiene conto dei risultati alle precedenti elezioni⁴⁷, una logica *d'opinione* con il riferimento ai sondaggi, e una logica di *propaganda* che tiene conto dell'andamento della stessa campagna elettorale⁴⁸.

Con l'inizio, invece, della campagna ufficiale e, dunque, nei 15 giorni precedenti il I turno, e in quelli precedenti il II, la disponibilità dei *temps de parole* e dei *temps d'antenne* è regolata dal più rigido principio di uguaglianza⁴⁹. Dunque, ai candidati deve essere garantito dai media il medesimo tempo, in radio e in tv. Tale uguaglianza è verificata dalla stessa *Commission Audiovisuel* che è deputata alla contabilizzazione dei tempi.

Altro aspetto di particolare della legislazione di contorno in questione, attiene alla disciplina del controllo sulle spese elettorali⁵⁰. L'art. 3, comma 2, della legge n.61-1292

⁴⁵ Sul ruolo significativo svolto dalle diverse Autorità amministrative indipendenti (AAI), a fianco del *Conseil Constitutionnel*, nel verificare la regolarità di tutte le fasi dell'elezioni presidenziali, si veda G. Darrioumerle, *Les AAI et les élections présidentielles*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 119/2019, pp. 623-639.

⁴⁶ Quindi, esemplificando, un candidato valutato al 2% nei sondaggi ha meno tempo rispetto a un candidato valutato al 25%, ed uno valutato al 2% può disporre di più tempo di un altro candidato valutato al 4% se il primo è esponente di un partito politico che alle precedenti elezioni ha ottenuto più voti del secondo.

⁴⁷ Non mancano naturalmente nel vivace dibattito dottrinale e giuridico che tale meccanismo suscita, le opinioni di quanti fanno notare che l'attribuire un criterio *preferenziale* ai precedenti risultati elettorali o al sostegno dei partiti, favorisce i candidati delle formazioni politiche più importanti, a danno del rinnovamento dell'offerta elettorale. In tal senso P. Blancher, *Rénover ou verrouiller l'élection présidentielle*, in *Juris-Classeur périodique, édition générale*, 2016, p. 525.

⁴⁸ Si tratta di criteri che sarebbero propri della "democrazia continua", in tal senso R. Rambaud, *L'élection présidentielle de la «démocratie continue»: l'exemple de la réforme de la régulation des temps de parole et des sondages électoraux*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 119/2019, p. 601-602.

⁴⁹ La regolamentazione, dei cc.dd. *temps de parole* sia nel periodo c.d. intermedio di campagna, che in quello ufficiale è stato più volte oggetto di modifica, con una disciplina che ha oscillato tra l'applicazione del principio di *équité* e il più rigido principio di uguaglianza. La legge organica del 25 aprile 2016 ha definito le regole della disciplina attualmente in vigore, stabilendo che nel periodo c.d. intermedio la regola dell'*équité* ha sostituito quella dell'uguaglianza. Per una dettagliata ricostruzione della disciplina si vedano R. Rambaud, *L'élection présidentielle de la «démocratie continue»*, cit., pp. 595-62; J. Rio, *L'équité dans la campagne présidentielle audiovisuelle*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 119/2019, pp. 547-593.

⁵⁰ Sul punto si vedano A. François e E. Phelippeau, *Le financement des élections en France*, in *Le financement de la vie politique. Réglementations, pratiques et effets politiques*, Paris, 2015, pp. 95-140; N. Ferchice, *La*

rinvia alle norme del *Code électoral* in materia, a cui si affiancano, tuttavia, alcune peculiarità relative alle sole elezioni presidenziali.

Anzitutto, sono previsti dei veri e propri limiti di spesa per la campagna elettorale di ciascun candidato⁵¹ allo scopo di «*limiter le rôle de l'argent dans les campagnes électorales*»⁵². I limiti di spesa per ciascun candidato alle elezioni presidenziali sono fissati dalla legge organica n. 2011-100 del 2011 e vengono periodicamente aggiornati per decreto. Attualmente, il limite massimo di spesa è pari a 16,851 milioni di euro per le spese relative al I turno, e di 22,509 milioni per i candidati che arrivano anche al II.

Per quanto attiene al finanziamento della campagna elettorale l'art. 3 della legge organica n.61-1292 prevede che, a seguito della pubblicazione ad opera del *Conseil Constitutionnel* della lista ufficiale dei candidati, costoro hanno diritto a un rimborso spese a titolo di anticipo, pari attualmente a 200.000 €⁵³.

La disciplina prevede anche un rimborso ai candidati, calcolato sulla base di una molteplicità di elementi. La legge organica n. 2012-272 del 2012 ha previsto, infatti, un rimborso delle spese sostenute, legato alla *performance* elettorale dei candidati: a) nel limite del 4,7 % del tetto di spesa previsto per il primo turno per i candidati che abbiano ottenuto meno del 5% dei suffragi al I turno, vale a dire circa 800.000 € ; b) per i candidati che hanno superato il 5 % dei voti al primo turno, nel limite del 47 % del tetto di spesa previsto per il I turno, vale a dire circa 8 milioni €; c) per i candidati ammessi al ballottaggio, il rimborso è pari al 47 % del tetto previsto per i candidati che accedono al II turno, vale a dire circa 10 milioni €. Appare chiara la difficoltà finanziaria di quei candidati che, sulla base dei precedenti risultati elettorali e dei sondaggi, non pensano di poter superare il 5% dei voti. Sicché molti candidati si sentono costretti a rientrare nei limiti di spesa del rimborso di 800.000 € previsti. Accanto al finanziamento pubblico è altresì, consentito, seppur con limiti particolarmente stringenti, il ricorso al finanziamento privato, dettagliatamente disciplinato dalla legge n.88-227 del 1988, così come successivamente modificata.

La disciplina vigente prevede che la raccolta dei finanziamenti da parte di privati non può

rationalisation du droit du financement des campagnes législatives et le renforcement de la transparence de la vie politique, in *Revue français de droit constitutionnel*, n. 90/2012, pp. 87-117.

⁵¹ I primi interventi legislativi che hanno previsto il c.d. *plafonnement des dépenses* risalgono alle leggi del 11 marzo 1988 e del 15 gennaio 1990.

⁵² *Observations du Conseil Constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002*, 15 maggio 2003.

⁵³ Precedentemente il finanziamento a titolo di anticipo era pari a 150.000 €, la legge organica n. 2021-335 del 2021, *portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République*, ha recentemente innalzato tale cifra a 200.000 €.

avvenire direttamente ad opera dei candidati, ma questi ultimi possono agire solo tramite un *mandataire*, sia esso una persona fisica o giuridica. Si deve poi ricordare che nel sistema francese il finanziamento da parte di privati è ammesso solo da parte di persone fisiche e nel limite massimo di 4.600 €. Per quanto riguarda le persone giuridiche, l'unica eccezione al divieto di finanziamento è relativo ai partiti politici, i quali possono sostenere finanziariamente il proprio candidato nel limite del *plafond* fissato per legge.

Va infine, altresì, rammentato che l'intera disciplina è incentrata sul rispetto del principio di trasparenza, a questo scopo tutte le spese sostenute dai candidati sono pubbliche e, ciascun candidato è tenuto al rispetto di un obbligo di rendicontazione delle stesse, attraverso la predisposizione del c.d. *compte de campagne*, al cui controllo è preposta, al termine della competizione elettorale, la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*.

5. Il caso portoghese. Dalla rivoluzione dei garofani all'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Un ruolo di compromesso e a gerarchia variabile.

L'analisi della disciplina che fa da sfondo all'elezione dell'organo di vertice del sistema costituzionale portoghese non può non partire, anche per questo Paese, da un rapido cenno alle vicende istituzionali e politiche che il Portogallo ha attraversato specialmente nel secolo scorso.

Com'è noto, l'attuale sistema costituzionale portoghese si fonda sulla Costituzione del 1976 ed è stato concepito principalmente nei primi due anni dopo la Rivoluzione del 25 aprile 1974, c.d., *rivoluzione dei garofani*. L'elaborazione del Testo fu largamente influenzata dal *Movimento das Forças Armadas* (d'ora in poi MFA), che aveva liberato il Portogallo dalla dittatura⁵⁴, e dalle posizioni politiche della costellazione dei partiti che sedevano in Assemblea Costituente. Il progetto istituzionale del Movimento delle forze armate prevedeva, infatti, un'Assemblea Costituente, eletta entro un anno dalla *Revolução* a suffragio universale diretto, segreto e universale con il compito di redigere una nuova Costituzione e, solo successivamente all'adozione di quest'ultima, l'elezione di un

⁵⁴ Nella storia politica dopo la Rivoluzione si possono distinguere tre periodi: 1) 25 aprile 1974 - 11 marzo 1975 (data del colpo di Stato dell'ala sinistra dell'MFA); 2) 11 marzo 1975 - 25 novembre 1975 (data del colpo di Stato dell'ala destra dell'MFA); 3) 25 novembre 1975 - 2 aprile 1976 (data dell'approvazione della Costituzione). Il 13 aprile 1975, a seguito dell'instabilità politica, fu firmato il Primo Patto MFA/Partiti. Dopo il 25 novembre 1975 è stato negoziato nuovamente e il 26 febbraio 1976 è stato firmato un secondo Patto MFA/Partiti.

Presidente della Repubblica eletto direttamente accanto al Parlamento sin dal giorno successivo alla rivoluzione del 25 aprile⁵⁵. L'Assoluta centralità delle autorità militari, pur al loro interno non compatte, e la molteplicità di posizioni espresse in Assembleia Constituyente dai diversi partiti rappresentati, hanno condotto ad un testo che risente fortemente della natura di *compromesso storico* indispensabile in quella contingenza storica del Paese⁵⁶. Una natura, quella del Testo Fondamentale portoghese, in origine doppiamente compromissoria: da un lato, infatti, vi era l'accordo stretto tra le diverse forze politiche rappresentate nell'Assemblea, dall'altro vi era un secondo accordo tra partiti e MFA⁵⁷.

Per quanto attiene specificamente alla figura del Presidente della Repubblica il progetto che trovò poi forma, all'indomani della rivoluzione, fu quello, di eleggere, così come stabilito dalla nuova Costituzione all'art. 295 n. 1, il Capo dello Stato, non prima ma, come si diceva, solo dopo l'elezione dell'Assemblea della Repubblica e precisamente entro il settantesimo giorno dalla elezione di quest'ultima⁵⁸.

La ragione della scelta dell'elezione del Presidente della Repubblica come successiva a quella dell'Assemblea Nazionale risiedeva nella volontà di non rendere il futuro ruolo dei partiti politici come subalterno a quello del Presidente, come si pensava sarebbe accaduto se quest'ultimo fosse stato già nella pienezza dei suoi poteri prima delle elezioni politico-legislative e avesse, dunque, potuto influenzarle⁵⁹. D'altra parte, si comprende agevolmente come i partiti politici sentissero il bisogno di riacquistare centralità dopo quasi cinquant'anni di dittatura in cui erano stati proibiti. Allo stesso tempo, però, la scelta - che

⁵⁵ Fu il Generale Antonio De Spínola, Presidente della Giunta di Salvezza Nazionale appena costituita, ad annunciare in televisione, ed in presenza di gran parte dei componenti della Giunta, l'intenzione della stessa di "facilitar a livre eleição por sufrágio directo de una Assembleia Nacional constituyente e a sequente eleição do Presidente da Republica". Cfr., *Proclamação da Junta de Salvação Nacional*, in J. Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, pp. 26-27.

⁵⁶ In tal senso cfr. J. Miranda, *A originalidade e as principais características da Constituição Portuguesa*, in L. Pegoraro (a cura di), *I trent'anni della costituzione portoghese, originalità, recezioni, circolazione del modello*, Bologna, 2006, p. 14.

⁵⁷ Il riferimento è alla «Piattaforma di accordo costituzionale con i partiti politici» dell'11 aprile 1975», ed alla sua revisione, siglata il 26 febbraio 1976.

⁵⁸ Diversa era, invece, la proposta del Presidente del Consiglio Palma Carlos la quale invertiva l'ordine del progetto istituzionale, proponendo di eleggere prima il Presidente della Repubblica e successivamente i membri dell'Assemblea Costituente cui sarebbe spettato il compito di elaborare una nuova Costituzione, da approvare, infine, con referendum popolare. La proposta fu immediatamente bocciata prima dal Consiglio dei Ministri e poi dal Consiglio di Stato. Si trattava di un progetto che mirava, anzitutto, a liquidare tanto la Giunta di Salvezza Nazionale quanto il ruolo del Consiglio delle Forze Armate e, soprattutto, dal momento che provvedeva ad eleggere, in primis, il PdR, faceva divenire quest'ultimo l'unico organo legittimamente eletto con sostegno popolare, svelando, così, un impianto più marcatamente presidenzialista o semipresidenzialista, su ispirazione del, l'ormai compiuto, progetto gollista in Francia. Il progetto fu, addirittura, definito dall'avversario leader del Partito Comunista Alvaro Cunhal "golpe Palma Carlos", cfr. Álvaro Cunhal, *A Revolução Portuguesa - O Passado e o Futuro*, 2^a ed., Lisboa, 1994, p. 179.

⁵⁹ Sul punto, M. Monteiro, *A lei eleitoral do Presidente da República*, in *Polis*, n. 3/2021, p. 56.

indubbiamente risentiva della stessa precedente Costituzione portoghese del 1933, oltre che dell'influenza di altri ordinamenti - di optare per un'elezione diretta dell'organo di vertice del sistema, e quindi anche al di là dell'influenza dei partiti stessi, mirava a garantire un'equilibrata divisione dei poteri, quanto mai necessaria proprio dopo la lunga esperienza dittatoriale.

La soluzione, dunque, che alla fine prevalse in Assembleia Costituente fu quella già approvata, il 26 febbraio 1975⁶⁰, dalla V Commissione della stessa Assembleia, competente in materia di organizzazione politica, che prevedeva, appunto, un'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto con doppio turno elettorale⁶¹.

L'ampiezza e il contenuto di questo studio non consentono di affrontare l'articolata questione relativa all'effettivo peso del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale portoghese, soprattutto in rapporto con l'organo di Governo. Appare comunque di interesse sottolineare che la prevalente e costante dottrina portoghese, e non solo, nonostante le numerose revisioni cui la Costituzione è stata sottoposta, continui a definire la forma di governo portoghese come semipresidenziale⁶², pur considerando le

⁶⁰ cfr. *Acta da reuniao da 5 Comissão da Assembleia Constituyente*.

⁶¹ Non prevalse quanto, invece, si era stabilito con la prima Piattaforma Costituzionale tra MFA e Partiti, stipulata il 13 aprile 1975. Quest'ultima stabiliva di far eleggere il PdR da un «*colégio eleitoral, para o efeito constituído pela Assembleia do MFA e a Assembleia Legislativa*», (cfr. *Piattaforma costituzionale MFA/Partiti, Assembleia dell'M.F.A.* 11 aprile 1975, punto D, par. 2, 2.3) La proposta che, sulla scorta dell'accordo, fu approvata anche dalla V Commissione, in data 14 agosto 1975, operando una sintesi tra i progetti dei diversi partiti, accolse, articolandola meglio, la scelta di eleggere il Presidente da parte di un collegio elettorale *ad hoc*. Quest'ultima, tuttavia, non passò mai alla plenaria dell'Assemblea a causa del fallimento del golpe tentato dal Generale Carvalho da parte dell'ala comunista del MFA ed il prevalere, anche nell'esercito, delle forze più moderate. Da ciò scaturì il secondo accordo MFA-Partiti del 26 febbraio 1975. Per una più ampia ricostruzione delle proposte avanzate dai diversi partiti politici in quei convulsi anni di storia politica portoghese, si veda M. Monteiro, *A lei eleitoral do Presidente da República*, cit., p. 59 ss.

⁶² Cfr. J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, 7° ediz., Coimbra, 2003, p. 411; C. Blanco de Moraes, *As metamorfoses do semipresidencialismo português*, in *Revista Jurídica*, 1998, p. 141 ss.; M. Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português*, 4° ed., Lisbona, p. 14; R. Machado Horta, *A Constituição da República Portuguesa e o regime semipresidencial*, in *Perspectivas Constitucionais, obra colectiva*, I, 1996, p. 515, ss.; V. Canas, *Sistema semipresidencial*, in *1° Suplement Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1998, p. 490 ss.; in una prospettiva ancora più ampia, V. Franco, *Semipresidencialismo: perspectiva comparada e o caso português: os poderes presidenciais na interação com o governo e com a Assembleia da República*, Lisbona, 2020. Anche nella dottrina portoghese non manca l'opinione di quanti definiscono diversamente tale forma di governo, cfr. V. Moreira, *A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa*, in V. Moreira e J. Domingues (a cura di), *Dois séculos constitucionalismo eleitoral em Portugal, 1820-2020, Atas de conferência*, Lisbona, 2021, pp. 533-534, definisce quello portoghese come un sistema parlamentare atipico, dopo la riforma costituzionale del 1982, J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6° ed., Coimbra, 2002, p. 593, che qualifica il sistema portoghese come misto parlamentare-presidenziale; P. Otero, *Poder de substituição em Direito Administrativo*, Vol. II, Lisbona, 1995, p. 792, lo definisce come un sistema parlamentare razionalizzato; A. Moreira, *O regime: presidencialismo do Primeiro-Ministro*, in M. Baptista Coelho (a cura di), *Portugal - O Sistema Político e Constitucional 1974/87*, Lisbona, 1989, p. 31, parla di un presidenzialismo nelle mani di un Primo Ministro. Nella dottrina italiana, senza pretesa di esaustività, si vedano, G. De Vergottini, *Le origini della seconda repubblica portoghese*, Milano, 1977, pp. 236-238; M. Iacometti, *Il rapporto tra Presidente, Governo e assemblee parlamentari in alcune significative esperienze semipresidenziali: Finlandia e Portogallo*, in L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, p. 301 ss.; V. Piergigli, *La forma di*

opportune differenze con il sistema che costituisce il modellino di questa forma di governo, cioè quello francese. Ciò essenzialmente per il combinarsi di elementi del sistema presidenziale⁶³ con quelli più tipici di uno parlamentare: l'elezione del Presidente a suffragio diretto, il suo diritto di veto, seppure ridotto con la revisione costituzionale del 1982⁶⁴, e la responsabilità politica del Governo nei confronti del Presidente, cui si somma, dall'altro lato, la nomina del Capo del Governo da parte del Presidente della Repubblica sulla scorta del risultato elettorale, la responsabilità politica del Governo anche nei confronti dell'Assemblea, nonché la controfirma ministeriale di alcuni atti del Capo dello Stato.

Nella sostanza, dunque, per quanto riguarda il peso relativo dei tre organi politici di sovranità nel sistema di governo, la prassi costituzionale ha alternato periodi di grande interventismo del Presidente a periodi di ruolo più attivo del Parlamento, senza inclinarsi definitivamente verso l'uno o l'altro.

Fino agli anni '80 del secolo scorso vi è stata, in effetti, una preminenza del Presidente sugli altri organi, anche con un decisivo interventismo del Capo dello Stato nelle questioni politiche, soprattutto di governo.

Dalla fine degli anni '80, con la fine della presidenza Eanes e l'inizio di quella Soares, si inaugura una stagione in cui il Presidente passa dall'essere emblema di *guerriglia istituzionale* a *magistratura de influência*, vale a dire, figura istituzionale di rappresentanza soprattutto impegnata a evitare e moderare i conflitti senza intervenire direttamente⁶⁵. Dal 1995 in poi, quando per la prima volta nella storia della III Repubblica portoghese la maggioranza parlamentare coincide con il partito di origine del Presidente, l'asse del rapporto Presidente-Governo si è spostato maggiormente verso l'Esecutivo. È interessante osservare che si tratta di una tendenza opposta a quanto accade nel semipresidenzialismo francese dove, invece, la coincidenza dell'appoggio partitico dei due organi politici, si traduce nel periodo di massima espressione dei poteri presidenziali.

governo portoghese nella Costituzione e nell'esperienza della II Repubblica, confluenza di fattori extragiuridici, regole formali e dinamiche politiche, in L. Mezzetti e V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997, p. 301 ss.; R. Orrù, *Il Portogallo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine e G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo I, Bari, 2014, p. 241, colloca il sistema portoghese in una posizione mediana tra il "semipresidenzialismo apparente" e il "semipresidenzialismo a preminenza del Presidente".

⁶³ Sul punto si veda A. Martins *Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System About Law in the Books and Law in Action*, in *European Constitutional Law Review*, n. 2:81-100/2006, pp. 81-100.

⁶⁴ Artt. 195, 196, 197, 198 Costituzione 1976 (attuali artt. 192, 193, 194, 195).

⁶⁵ In tal senso, A. Martins, *Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential*, cit., p. 92.

Il Presidente portoghese è dunque, oggi, soprattutto un moderatore istituzionale che non conduce direttamente la vita politica del Paese, ma può agevolmente ostacolare il Governo nell'attuazione del suo programma politico.

6. L'elezione diretta del Presidente tra Costituzione e legislazione di contorno. Il tormentato caso dell'elettorato attivo e passivo in un paese ex coloniale.

Per quanto attiene specificamente alle condizioni che presiedono all'elezione del Presidente della Repubblica portoghese va preliminarmente segnalato che la Costituzione, pur avendo definito, sin da subito, i principi per l'elezione del futuro Presidente, tra le proprie disposizioni finali e transitorie (artt. 294, nn. 1 e 2 e art. 295, n. 3), ha previsto l'emanazione di un testo *ad hoc* dedicato all'elezione del Capo dello Stato, stabilendo altresì la vigenza di quest'ultimo finché l'Assemblea della Repubblica non avesse legiferato diversamente in materia.

Fu, pertanto, il VI Governo Provvisorio presieduto dal Generale José Baptista Pinheiro de Azevedo ad approvare, con decreto legge n. 319-A/77 del 1976, il testo di riferimento per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, tutt'ora vigente.

La base giuridica, dunque, per l'elezione presidenziale risulta dal combinato disposto, anzitutto, del Testo costituzionale, artt. 124-131 (versione originale), artt. 121-128 (versione attuale) e del decreto legge 319-A/76 del 1976 (legge sulle elezioni presidenziali), così come più volte modificato negli anni.

È da notare come, nonostante il considerevole dettaglio già contenuto in materia nella Costituzione, la normativa ordinaria sia articolata in ben 7 titoli (I Capacità elettorale, II Sistema elettorale, III Organizzazione del processo elettorale, IV Compagine elettorale, V Elezione, VI Illeciti elettorali, VII disposizioni finali) e comprende ben 160 articoli.

Si tratta di un testo più volte emendato (23 modifiche fino alla *lei organica* n. 1 del 2021) che è andato adeguandosi anche in base al mutare delle possibilità di uso delle tecnologie, così come alle emergenze del tempo (Covid-19), ma che ha visto il fulcro politico dei propri ripetuti cambiamenti nell'allargamento dell'elettorato attivo, con riferimento ai cittadini portoghesi emigrati all'estero o dotati di doppia nazionalità a seguito del processo di decolonizzazione che ha interessato il Paese lusitano e che ha, pertanto, visto numerosissimi cittadini assumere la nazionalità del nuovo Stato nato dall'ex colonia.

Entrando nel merito della disciplina, anzitutto l'art 121 n. 1 Costituzione stabilisce che «il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale, diretto e segreto dai cittadini portoghesi elettori, censiti nel territorio nazionale, così come dai cittadini portoghesi residenti all'estero nei termini stabiliti dal numero successivo». Il II comma dello stesso articolo, così come risultante dalla revisione costituzionale del 1997, demanda alla legge il compito di determinare le regole per l'esercizio del voto da parte dei cittadini residenti all'estero, fissando, tuttavia, per essi un criterio generale, vale a dire il tenere conto dell'esistenza di vincoli che attestino l'effettivo legame con la comunità nazionale. La Costituzione stabiliva, altresì, con apposita norma transitoria (art. 297), che si considerassero comunque elettori tutti i cittadini residenti all'estero che risultassero iscritti nelle liste per le elezioni dell'Assemblea della Repubblica fino al 31 dicembre 1996⁶⁶.

La revisione costituzionale del 1997 è stata, successivamente, all'origine di numerose modifiche al decreto legge n. 319-A/76 che hanno tentato di adeguare la normativa ordinaria alla previsione costituzionale, dapprima con una serie di provvedimenti a carattere *provvisorio* e, poi, da ultimo con la legge organica n. 3 del 2010 con una disciplina definitiva⁶⁷.

Come si diceva, il processo di adeguamento alla previsione costituzionale è avvenuto per tappe successive. Così, la legge organica n. 3 del 2000⁶⁸ si limitò, in materia, ad allargare e rendere stabilmente operativo quanto stabilito dalla disposizione transitoria della Costituzione spostando la data di possesso *ex lege* della titolarità del diritto di voto per i cittadini portoghesi non residenti dal 31 dicembre 1996 alla data di pubblicazione della stessa legge n. 3 del 2000. Un ulteriore incisivo intervento sul decreto per l'elezione del Presidente della Repubblica si è avuto con la legge organica n. 5 del 2005 con la quale, da un lato i partiti intesero manifestare la chiara volontà politica di allargare la base elettorale

⁶⁶ In verità, il primo emendamento, oggi non più vigente, al testo venne effettuato ancor prima e sempre in riferimento ai problemi legati all'acquisizione della titolarità attiva di elettore, con il decreto legge n. 472 del 15 giugno 1976 allo scopo di includere nell'elettorato attivo per la Presidenza della Repubblica i cittadini di Macao. Si trattava di un provvedimento reso necessario dalla precedente legge costituzionale n. 1 del 17 febbraio 1976 contenente lo Statuto Organico del territorio di Macao, costituzionalizzato con la disposizione transitoria di cui all'art. 306 della Costituzione. La norma, nonostante Macao fosse considerata (art. 5 n. 4 Costituzione) territorio non nazionale ma solo di amministrazione portoghese, riconosceva dunque il diritto dei cittadini di Macao ad essere elettori del Presidente della Repubblica. Naturalmente la situazione risulta modificata dalla fine dell'amministrazione portoghese sul territorio di Macao nel 1999 e, dunque, ormai abrogata. I suoi abitanti, se dotati di nazionalità portoghese, rientrano nelle normative generali previste della Costituzione.

⁶⁷ Sulle questioni relativi al diritto elettorale dei cittadini emigranti, cfr. J. Caupers, *Breve Reflexão sobre o Estatuto eleitoral dos emigrantes*, Lisbona, 1998.

⁶⁸ Sulle novità introdotte dalla legge organica 3/2000 e dalla successiva 5/2005, si veda J. Miranda, A. Sousa Pinheiro, *Voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro na eleição do Presidente da República*, in *Revista O Direito*, ano 132, n. I-II, 2000.

per l'elezione del Capo dello Stato⁶⁹ e, dall'altra, intesero affrontare due problemi di adeguamento della legislazione ordinaria a quella costituzionale, ed in particolare all'art. 15 Costituzione e al già citato art. 121, definendo in che modo si dovesse attestare il legame con la comunità nazionale previsto in quest'ultima disposizione. È da considerare, infatti, che l'art. 15, n. 3, Costituzione, principalmente a seguito della revisione costituzionale del 2001, riconosce, in condizioni di reciprocità, ai cittadini stranieri di lingua portoghese residenti nel territorio nazionale, «diritti non conferiti agli stranieri». Di qui, il vigente comma 3 dell'art. 1 del decreto per l'elezione del Presidente della Repubblica, il quale stabilisce che sono, altresì, «elettori del Presidente della Repubblica anche i cittadini di altri Paesi di lingua portoghese residenti nel territorio nazionale», che siano iscritti nelle liste elettorali nei termini delle convenzioni internazionali e in condizioni di reciprocità.

La legge, poi, in riferimento alla prova del legame con il territorio prevedeva un articolato complesso di ipotesi, ivi compresa in alcuni casi la conoscenza della lingua portoghese, che apparvero sin da subito “*de defícil ou impossivel concretização*”⁷⁰. Il testo è stato, di conseguenza, nuovamente novellato sul punto dalla legge organica n. 3 del 2010 che, con brevi norme, ha semplicemente sancito che sono elettori del Presidente della Repubblica anche i cittadini portoghesi residenti all'estero che siano iscritti nelle liste dei censimenti elettorali nazionali. La norma ha, inoltre, chiarito (art. 1, B) che la nazionalità portoghese e l'iscrizione nel censimento elettorale dall'estero costituiscono prove sufficienti dell'effettivo legame alla comunità nazionale. È soddisfatta, in questo modo, con una presunzione *iuris et de iure*, la condizione, diversamente di complessa dimostrabilità, richiesta dall'art. 121 numero 2 della Costituzione per l'accesso dei cittadini portoghesi residenti all'estero al diritto di voto per l'elezione del Capo dello Stato.

Un ulteriore completamento tecnico, correlato alle possibilità consentite dalle moderne tecnologie di questo lungo, quanto inevitabile, percorso di realizzazione dei diritti elettorali di tutti i cittadini portoghesi si è avuto, di fatto, con l'ulteriore legge organica n. 3 del 2018, la quale ha stabilito un regime di censimento elettorale automatico ed eguale per tutti i cittadini portoghesi sia che risiedano nella madrepatria sia che risiedano all'estero. È stata in tal modo cancellata l'ultima differenza che, di fatto, continuava a distinguere i cittadini

⁶⁹ Per una più ampia ricostruzione anche del dibattito che ha condotto all'emanazione di questa novella, cfr. M.F. Abrantes Mendes e J. Miguéis, *Lei eleitoral do presidente da República, Atualizada, anotada e comentada*, III ediz., p.10 ss.

⁷⁰ Sul punto e più ampiamente per una ricostruzione delle novelle al decreto dell'elezione del Presidente della Repubblica sull'elettorato attivo, cfr. M. Monteiro, *A lei eleitoral*, cit., p. 75.

residenti dai non residenti. Fino alla novella del 2018, infatti, l'iscrizione nelle liste elettorali avveniva d'ufficio per i residenti e solo a domanda per gli altri.

Si tratta, dunque, di un regime particolarmente ampio ed inclusivo che privilegia lo *ius sanguinis* nell'acquisizione della qualità di elettore attivo.

Per vero, con riferimento all'elettorato attivo, non va dimenticato che la legge n. 319-A/76 al suo articolo 72, n. 1, prevedeva che il mancato esercizio del diritto di voto, nelle elezioni presidenziali da parte dei cittadini aventi diritto di voto, «salvo motivo giustificato», comportasse per l'elettore la sanzione dell'ineleggibilità tanto per «os organos de soberania», quanto per «os corpos administrativos», e ciò per un periodo di tempo uguale alla durata del mandato del Presidente della Repubblica. Si trattava di sancire, accanto al diritto, un dovere di voto e di stabilire una sanzione di tipo politico-amministrativo che comportava la perdita dell'elettorato passivo per tutta la durata del mandato del Presidente alla cui elezione non si era preso parte. Ciò del resto in consonanza con quanto il legislatore lusitano aveva già fatto con riferimento tanto alle norme elettive per l'Assemblea Costituente⁷¹, quanto a quelle relative alla elezione dell'Assemblea della Repubblica⁷². Né il Governo provvisorio nella sua veste di legislatore aveva ritenuto di tener conto dell'entrata in vigore, nel frattempo (25 aprile 1976), della nuova Costituzione la quale, stabilendo che il voto fosse “*un dover civico*”⁷³ di fatto aveva escluso che si trattasse di un dovere giuridico così da rendere incongrua la previsione di sanzioni giuridiche. Tale disposizione del decreto legge fu dichiarata incostituzionale dal Consiglio della Rivoluzione nell'aprile 1981⁷⁴.

Per quanto riguarda, invece, l'elettorato passivo l'art. 122 della Costituzione, cui si è naturalmente adeguato l'art. 4 del decreto legge n. 319-A/77, stabilisce che «sono eleggibili alla Presidenza della Repubblica i cittadini di origine portoghese⁷⁵ che abbiano compiuto i 35 anni».

⁷¹ Decreto legge n. 621 – C/74 del 1974, art. 8, n. 2

⁷² Decreto legge n. 93 – C/76 del 1976, art. 77, n. 2.

⁷³ Art. 48 n. 2.

⁷⁴ *Resolução do Conselho da Revolução, n.83/81, on Diário da República, I série, n.94, de 23 de abril de 1981*. Il *Conselho*, creato il 4 marzo 1975 dall'Assemblea dell'F.M.A. al posto della Giunta di Salvezza Nazionale, fu (secondo quanto previsto dal II patto F.M.A./Partiti) costituzionalizzato dagli artt. 142-149 della Costituzione del 1976 con funzioni di vigilanza da parete delle forze armate sull'andamento del processo di democratizzazione e con competenze simili a quelle di un Consiglio di Stato o di una Corte Costituzionale. Fu abolito con la prima revisione costituzionale del 1992.

⁷⁵ Più nel dettaglio sul significato di questa disposizione, cfr. J. De Matos Correia e R. Leite Pinto, *Lições de ciência política e direito constitucional. Teoria general do estado e formas de governo*, Lisboa, 2020, pp. 103-105.

Tale disposizione è da interpretarsi, in combinato disposto con la *lei da nacionalidade* n. 37 del 1981, per effetto della quale nella categoria di «cittadini di origine portoghese» sono inclusi anche coloro che sono nati nei territori portoghesi d'oltre mare sotto l'amministrazione portoghese, dunque prima della decolonizzazione, così come i cittadini nazionalizzati portoghesi, coloro che sono nati da madre o padre nati in Portogallo o nelle isole adiacenti o, ancora, i naturalizzati.

Per quanto attiene specificamente alle modalità di elezione è noto che il Presidente della Repubblica lusitano è eletto a suffragio universale diretto a doppio turno. L'art. 7 del decreto legge n. 319-A/77 stabilisce che ai fini dell'elezione del Presidente esiste un'unica circoscrizione elettorale con sede a Lisbona, e ai sensi dell'art. 9 il Presidente è eletto con lista uninominale.

L'Art. 126 della Costituzione stabilisce che si considera eletto il candidato che ottiene più della metà dei voti validamente espressi, senza contare nel computo le schede bianche. Quest'ultima disposizione è il frutto di un emendamento apportato al decreto del 1977 dalla legge n. 143 del 1985 e, ancor prima, della revisione costituzionale del 1982, a seguito dei dubbi interpretativi che si erano verificati in proposito. In particolare, il *Supremo Tribunal de Justiça* riteneva che fossero voti validamente espressi solo quelli che manifestavano la preferenza per un candidato. A questa interpretazione si opponeva quella della *Comissão Nacional de Eleições* che, al contrario, sottolineava come l'esclusione delle schede bianche determinasse la potenziale vittoria di un candidato che avesse ricevuto un numero di voti potenzialmente inferiore alla maggioranza degli elettori recatisi alle urne. Le accennate modifiche costituzionali e legislative, hanno definitivamente risolto tale dubbio interpretativo.

Qualora nessuno dei candidati risulti eletto al I turno, si procederà a un ballottaggio, entro il 21° giorno successivo alla prima votazione, cui parteciperanno solo i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Invero, quella del II turno elettorale è un'eventualità che effettivamente si è verificata solo una volta con le elezioni del 1986, per una certa tendenza dei partiti a unire le forze nel sostenere un candidato.

Il Presidente della Repubblica fissa la data dell'elezione alla Presidenza della Repubblica, con almeno cinquanta giorni di anticipo (art. 11).

7. *Le apresentações de candidaturas.*

348

L'art. 124 della Costituzione, così come il capitolo II del titolo II del decreto per l'elezione del Presidente della Repubblica, è dedicato alla presentazione delle candidature. La candidatura formale avviene, infatti, con una vera e propria *presentazione (apresentação)* da parte di un certo numero di *cidadãos eleitores*, modello al quale si ispira la stessa proposta del *parrainage citoyen* che, come si è visto, è stato più volte prospettato in Francia. Ai fini della *apresentação* per la carica più importante del Paese occorre presentare una domanda che deve essere corredata dal sostegno di un minimo di 7500 a un massimo di 15000 firme di elettori regolarmente iscritti nelle liste elettorali, da autenticare. Tale *apresentação* consiste in una dichiarazione contenente i nominativi, e ogni altro elemento identificativo di coloro che hanno sottoscritto la presentazione. Dunque si tratta di un sostegno che, così come avviene ormai in Francia con il *parrainage*, non è in forma anonima, e deve essere corredata da una adeguata documentazione che attesti il possesso dei requisiti necessari del candidato (raggiungimento del 35esimo anno di età, cittadinanza portoghese e insussistenza di requisiti di ineleggibilità), nonché da una dichiarazione sottoscritta dallo stesso candidato sostenuto che deve confermare di possedere tali requisiti e di accettare la presentazione (art. 15). Ciascun cittadino elettore può sostenere un solo candidato per ogni elezione.

In effetti, più che un vero e proprio filtro, dal momento che la soglia minima delle firme richieste non appare preclusiva, quello della *apresentação* sembra, piuttosto, il segno di una volontà di validare la candidatura con il sostegno popolare che, dunque, precede quello eventuale dei partiti che, infatti, avverrà solo dopo.

Ai sensi dell'art. 124 n.2 Costituzione, le candidature possono essere presentate al Tribunale Costituzionale fino a un massimo di 30 giorni prima della data fissata per l'elezione. Si tratta di un meccanismo immaginato, si può ipotizzare, con la stessa *ratio* del *parrainage* alla francese, cioè rendere meno forte il legame tra partiti e candidati e più forte quello tra candidati e gli stessi elettori. Invero, non pare tuttavia che tale norma, specie negli ultimi anni, abbia prodotto il risultato atteso vista la crescente “*partidarização nas eleições presidenciais*”⁷⁶.

⁷⁶ In tal senso, cfr. M. Rebelo de Sousa e J. de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lsibona, 2000, pp. 242-243.

Decorso il termine per la presentazione delle domande, al giudice delegato è affidato il compito, entro tre giorni dalla scadenza del termine, di verificare la regolarità del procedimento, l'autenticità degli atti che lo compongono e l'idoneità dei candidati⁷⁷. Al termine di tale fase viene affisso alla porta del Tribunale l'elenco definitivo dei candidati ammessi.

Risulta di interesse segnalare che ciascun candidato può ritirare, mediante atto da lui sottoscritto e autenticato da un notaio, la propria candidatura entro 72h dal giorno delle elezioni (art. 29, decreto legge n. 319-A/A76). In caso, invece, di morte improvvisa di uno dei candidati il Presidente della Repubblica in carica, dovrà individuare una nuova data delle elezioni che sarà, altresì, preceduta da una nuova fase di presentazione delle candidature (art. 126 e art. 30 Costituzione). Tale disposizione parrebbe riferirsi esclusivamente alla fase precedente il I turno elettorale, e non al ballottaggio, sicché resta aperto l'interrogativo sul da farsi in caso di morte di uno dei due candidati nei giorni precedenti il ballottaggio⁷⁸. Sembra, tuttavia, difficilmente plausibile l'ipotesi che rimanga in campo il solo candidato superstite che quindi sarebbe necessariamente eletto, soluzione che sarebbe, per giunta, in contraddizione con quanto previsto nell'ipotesi in cui tale evento si verifici prima del I turno con la morte di uno solo dei possibili candidati e prima ancora che abbia ricevuto alcun voto.

La legge organica, n.1 del 2021 ha apportato alcune modifiche, tra le altre, alla legge relativa all'elezione del Presidente della Repubblica, anche in considerazione delle misure di contenimento della pandemia da COVID-19. Tali modifiche si sono rivolte principalmente al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione, specialmente tramite l'uso di strumenti telematici, e di digitalizzazione, soprattutto in relazione alla fase di presentazione delle candidature, risultato, questo, come si è visto, non ancora raggiunto dall'organizzazione francese. A tal fine, infatti, a seguito delle modifiche apportate all'art. 15 del decreto legge n.319/A-76 , il Ministero dell'Interno mette a disposizione una piattaforma *ad hoc* sulla quale i cittadini elettori possono direttamente accedere per sottoscrivere, tramite gli strumenti di identità digitale, la presentazione della candidatura. Inoltre, la stessa presentazione, così come tutte le altre azioni ad essa correlate, devono avvenire ora digitalmente.

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 20 Contro le eventuali decisione di esclusione per irregolarità il candidato o il suo rappresentante possono presentare reclamo entro 24h dalla decisione che saranno decisi dal Presidente entro le successive 24h.

⁷⁸ cfr. M. Rebelo de Sousa e J. de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa*, cit., p. 250 ss.

8. Regolamentazione dei media e finanziamento della campagna elettorale.

350

Ampio spazio del testo legislativo di riferimento in materia è dedicato alla campagna elettorale, con cui infatti è rubricato il titolo IV. Il periodo vero e proprio di campagna elettorale inizia, ex art. 44, quindici giorni prima dell'appuntamento elettorale e termina alla mezzanotte del giorno precedente. Il periodo antecedente a tale data, che inizia con il decreto del Presidente della Repubblica di fissazione delle elezioni non è, tuttavia, lasciato al caso ma è definito e, dunque, regolamentato dalla legge n. 72-A/2015 del 2015, sulla copertura dei media, in quanto periodo di pre-campagna. La disciplina, infatti, di tutte le norme che attengono al rapporto con ogni mezzo di comunicazione nel periodo elettorale (tv, radio, stampa sia pubblica che privata) è il risultato del combinato disposto della citata legge 72-A/2015, che detta le linee generali in materia, e del decreto legge n. 319-A/76, cui la prima rimanda, in quanto legge specifica per la determinazione delle regole di dettaglio relative allo specifico appuntamento elettorale dell'elezione del Presidente della Repubblica.

Entrambi i testi sono, anzitutto, improntati al rispetto degli artt. 39 e 40 della Costituzione proprio in tema di regolamentazione della comunicazione sociale e di diritti di antenna. Il decreto legge n. 319- A/76, pertanto, impone il rispetto delle regole di pari opportunità dei candidati nell'accesso ai mezzi di comunicazione, nonché di neutralità e imparzialità dei soggetti pubblici durante la campagna elettorale. Allo scopo di garantire il rispetto di tali principi, lo stesso art. 39 Costituzione prevede l'istituzione di un organismo amministrativo indipendente, competente in tema di comunicazione sociale. L'organo preposto è, infatti, *l'Entidade Reguladora para a comunicação social (ERC)*.

Nel periodo di pre-campagna e campagna elettorale, all'Ente di regolamentazione dei media sono affidate speciali responsabilità per la valutazione della copertura giornalistica ai sensi della legge n. 72-A/2015. Quest'ultima stabilisce che i media devono rispettare l'equilibrio, la rappresentatività e l'equità nel trattamento di notizie, segnalazioni, fatti o eventi di valore informativo, relativi alle diverse candidature (artt. 4 e 6). Ciò in ossequio allo stesso art. 113, n. 3, lett. b), Costituzione che, in tema di elezioni a suffragio universale, stabilisce che le campagne elettorali devono ispirarsi, tra gli altri, al principio di «uguaglianza di opportunità e di trattamento delle diverse candidature».

Il decreto sull'elezione del Presidente si occupa, inoltre, di definire nel dettaglio (art. 52) lo spazio che quantitativamente i mezzi di comunicazione devono garantire

all'informazione elettorale durante i periodi di campagna, non solo per la tv pubblica ma anche per le radio e per le stazioni televisive private⁷⁹.

Di interesse è, altresì, la questione relativa alla pubblicazione dei sondaggi durante la campagna elettorale. In origine il decreto legge del 1975 vietava *tout court* dal giorno di inizio della campagna elettorale la pubblicazione di qualsiasi tipologia di sondaggio sui potenziali risultati elettorali o sul rapporto degli elettori stessi con il voto. Tale rigida previsione è stata sostituita dalla legge n. 31 del 1991 sui sondaggi elettorali, la quale prevede, ex art. 8, per tutti gli appuntamenti elettorali, non solo, dunque, quelli dedicati all'elezione del Presidente della Repubblica, il divieto di «pubblicazione, diffusione, commento o analisi di qualsiasi sondaggio, o sondaggio di opinione, direttamente o indirettamente connesso all'atto elettorale» solo nei sette giorni antecedenti alla giornata delle votazioni⁸⁰, prevedendo, dunque, una disciplina decisamente meno rigida che in passato.

Articolato è, altresì, il regime relativo al finanziamento della campagna elettorale.

Preliminarmente va ricordato che in Portogallo, così come previsto dalla legge n.19 del 2003, sono ammessi i finanziamenti pubblici ai partiti politici, sia per il finanziamento dello stesso partito, purché abbiano presentato candidati in un precedente appuntamento elettorale⁸¹, che per il sovvenzionamento delle campagne elettorali. La citata legge ha definitivamente abrogato gli articoli del decreto sull'elezione del presidente della repubblica in tema di finanziamento della campagna elettorale diventando il testo legislativo di riferimento in materia. In passato, infatti, l'art. 67, ormai abrogato, faceva divieto ai candidati di accettare qualsiasi tipo di donazione proveniente sia da persone fisiche che giuridiche, ad eccezione di quelli erogati dai sottoscrittori della candidatura e dai partiti politici che sostenevano i rispettivi candidati. Ad oggi, invece, il regime dell'art. 16 della legge n. 19 del 2003, che si applica anche alle elezioni legislative, così come a quelle regionali e locali, ammette che le attività della campagna vengano finanziate, dai

⁷⁹ Nello specifico, inoltre, la *Radiotelevisão Portuguesa* deve dedicare, nei tempi e modi stabiliti dalla La Commissione Elettorale Nazionale, tante trasmissioni a quanti sono i candidati. L'ultimo giorno della campagna, tutti i candidati avranno accesso alle stazioni ufficiali di *Radiodiversão Portuguesa e Radiotelevisão Portuguesa* tra le 21:00 e le 24:00 per un intervento di dieci minuti a testa.

⁸⁰ Anche in tal caso la legge istituisce un'apposita autorità preposta alla verifica delle condizioni di svolgimento dei sondaggi, nonché l'esattezza e l'obiettività nella pubblicazione dei loro risultati, l'Alta Autorità per i mezzi di informazione.

⁸¹ L'art. 5 della legge del 20 giugno 2003, n. 19 individua il meccanismo di individuazione dell'ammontare in denaro attribuibile a ciascun partito, coalizione, o gruppo parlamentare che abbia partecipato alle precedenti elezioni legislative. La regola generale è che L'agevolazione consiste in una somma di denaro equivalente alla frazione 1/135 del valore dello IAS (*social support index*), per ogni voto ottenuto nell'ultima elezione dei deputati all'Assemblea della Repubblica.

contributi di partiti politici che presentano o sostengono candidature, dai proventi di eventuali raccolte fondi e anche da donazioni di persone fisiche che sostengono le candidature. Sono, invece, vietate le donazioni da parte di persone giuridiche. Ai sensi dell'art. 17 i candidati hanno, altresì, diritto ad un contributo statale per la copertura delle spese delle campagne elettorali, purché abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti espressi. L'ammontare complessivo del contributo statale che viene ripartito tra i diversi candidati è pari a l'80% di 10.000 x IAS (*social support index*)⁸². Tale cifra è ripartita tra i candidati secondo due criteri: 1) il 20% è in parti uguali tra tutti. 2) il restante 80% è ripartito in proporzione ai voti ricevuti.

Anche in questo caso, così come nell'esaminato caso francese, la legge dispone dei limiti di spesa per la campagna elettorale, la quale per l'elezione dell'organo di vertice dell'ordinamento è pari, ex. art. 20, a 10.000 volte l'importo dello IAS (*social support index*), più 2.500 il medesimo importo in caso di candidatura al secondo turno; Naturalmente ciascun candidato deve predisporre un conto appositamente istituito a tale scopo per le entrate e le spese della campagna.

Entro l'ultimo giorno del termine per la presentazione delle domande, i candidati devono trasmettere il proprio bilancio elettorale preventivo a l'*Entidade das Contas e Financiamentos Políticos*. Quest'ultimo è l'organismo indipendente che collabora con la Corte costituzionale e ha il compito di valutare e vigilare sui conti dei partiti politici e sulle campagne elettorali, nonché sull'applicazione delle relative sanzioni.

Volendo, a questo punto, operare un brevissimo cenno alla concreta prassi politica va rilevato come tutti i Presidenti della Repubblica portoghesi eletti dal 1976 siano stati espressione dei diversi partiti politici, ad eccezione del primo, Ramalho Eanes. Tuttavia, nessun singolo partito è riuscito ad eleggere autonomamente il proprio Presidente, sicché si è reso necessario un accordo tra più partiti, ciò ha, nel tempo, realizzato una più forte connessione della figura eletta direttamente con i propri elettori, prima ancora che con il partito stesso, in consonanza, d'altra parte, con quello che probabilmente era l'intento degli stessi costituenti.

In effetti, il principio di maggioranza che impone che attorno al candidato si raccolga, tanto nel primo che nell'eventuale secondo turno, un numero di elettori che rappresenti la

⁸² L'indice di sostegno sociale è un parametro, nato con la legge n. 53-B/2006, del 29 dicembre, periodicamente aggiornato sulla base del PIL e dell'inflazione, che funge da riferimento per la quantificazione di diversi tipi di sostegno statale, tra cui anche i contributi per le campagne elettorali. Attualmente per effetto del decreto ministeriale del 13 dicembre 2021 n.294 il valore attuale dello IAS è pari a 443, 20 euro. sicché il *plafond* complessivo del contributo statale è attualmente pari a € 3.545.600,00.

maggioranza assoluta dei voti validi, secondo la dottrina “*fortalece a independencia do Presidente da Republica face ao partido ou au grupo que tenha apoiado e supportado a sua candidatura*”⁸³.

Tale prassi si è confermata anche con le ultime elezioni presidenziali del gennaio 2021 in cui è stato eletto per un secondo mandato Marcelo Rebelo de Sousa, con il 60,7% delle preferenze. Candidato del Partito social-democratico (Pds), ma appoggiato anche da un’ampia parte del centro sinistra (PS). Non a caso, infatti, il PS non aveva presentato per queste elezioni nessun candidato ufficiale facendo correre, l’iscritta al partito, Ana Gomes, come indipendente.

In un’ottica comparativa, risulta, altresì, di interesse sottolineare come la scelta precisa dei costituenti portoghesi sia stata del tutto opposta a quella, maturata negli anni, dal legislatore francese. Vale a dire, fare in modo che l’elezione del Capo dello stato non sia influenzata dall’elezione per la scelta dei rappresentanti del Parlamento e, conseguentemente del Capo del Governo. Ciò si è realizzato, anzitutto, attraverso la diversa durata dei due mandati, 5 anni quello del Presidente, 4 quello del Parlamento, per cui i due momenti elettorali sono volutamente lontani nel tempo. Il primo, infatti, non può avere luogo nei 90 giorni precedenti o successivi all’elezione per l’Assemblea della Repubblica (art. 125.2 Costituzione). Anche la previsione del semestre bianco, durante il quale è proibito lo scioglimento dell’Assemblea, contribuisce ed evitare tale eventuale vicinanza.

Questa scelta dei costituenti ha inevitabilmente condizionato l’azione dei partiti politici che, da sempre, hanno concentrato maggiori energie e attenzioni all’elezione legislativa, considerata quella realmente decisiva per le sorti politiche del paese. Ciò fa sì che, contrariamente a quanto avviene in Francia, le elezioni presidenziali portoghesi non sono condizionate da meccanismi governativi e non creano, neppure, alcun effetto di *traino* o *trascinamento*⁸⁴.

9. Il Presidente della Repubblica federale austriaca. Una storia complessa.

La Repubblica federale austriaca costituisce un chiaro esempio di come, non di rado, la mera ricostruzione delle disposizioni costituzionali non possa concludere in maniera

⁸³ Manuel Monteiro, *A lei eleitoral*, cit., p. 69.

⁸⁴ In tal senso M. C. Ponthoreau, *La désignation par le partis politiques des “candidats présidentiels” en Europe Occidentale*, in *Pouvoirs*, n. 138/2011, p. 98.

soddisfacente l'analisi del concreto atteggiarsi della forma di governo. Infatti, non vi è dubbio che l'analisi del *solo* Testo Costituzionale del 1920, così come significativamente modificato nel 1929, non sia sufficiente a completare la descrizione dell'assetto istituzionale di quel Paese.

La Carta fondamentale austriaca, infatti, disegna una distribuzione dei poteri, soprattutto in riferimento al riparto di competenze tra Capo dello Stato e Governo, apparentemente, anche in questo caso, molto vicina a quella del modellino semipresidenziale⁸⁵ e, dunque, alla Costituzione della V Repubblica francese. Ciò soprattutto se si guarda al dato, comune all'esperienza francese, così come a quella portoghese, dell'elezione diretta del Capo dello Stato, unitamente al meccanismo di doppia fiducia che il Governo deve godere da parte sia del Presidente che del Parlamento. E, tuttavia, tale quadro va necessariamente completato con la concreta prassi istituzionale, con particolare riguardo al funzionamento dei partiti nella politica austriaca.

Prima di entrare nei meccanismi del funzionamento dell'organo di vertice del sistema e, segnatamente, della legislazione che fa da contorno all'elezione di quest'ultimo, appare indispensabile fare un breve cenno agli eventi storico-politici che hanno condotto all'emanazione del Testo costituzionale attualmente in vigore, sia per capirne la genesi, sia per individuare le ragioni dei suoi successivi sviluppi e dell'effettiva prassi politica istituzionale in quello Stato.

È noto come la Repubblica austriaca sia nata nel 1918 dalle ceneri della dissoluzione dell'Impero austroungarico travolto dalla sconfitta degli Imperi Centrali alla fine della I Guerra mondiale. In quelle convulse fasi della vita del nuovo Stato, le forze politiche rivoluzionarie, che abbattono il regime imperiale, ebbero come principale ostacolo il giovane Imperatore Carlo I che rifiutò sempre l'abdicazione. Anche per questo esse si proposero, dunque, come primo obiettivo del nuovo assetto istituzionale, quello di evitare ogni forma monarchica non solo nella forma tradizionale ereditaria, per secoli sperimentata in Austria sotto la dinastia asburgica, ma anche in quella democratica di un *monarca repubblicano* elettivo. Scelta significativa in quanto non si deve dimenticare che anche il

⁸⁵ Dalla lettura, infatti, delle disposizioni costituzionali emergerebbe una figura di un Presidente in posizione di *preminenza* rispetto agli altri organi, non solo in quanto al vertice delle istituzioni dell'ordinamento ma, altresì, per le sue attribuzioni politiche: potere di nomina del Governo, potere di revocare il Cancelliere, o tutto il Governo federale, (art. 70, comma), potere di scioglimento del *Nationalrat* (art. 29, comma 1), adozione di decreti provvisori in deroga alla legge in casi di emergenza (art. 18, comma 3), promulgazione delle leggi federali (art. 43, comma 1), poteri in politica estera, quali ad esempio, la conclusione di trattati internazionali (art. 65). Più ampiamente sul Presidente federale austriaco, si veda per tutti, U. Haider Quercia, *La forma di governo della Grande Coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, 2019, pp. 153 ss.

nuovo stato austriaco si andava organizzando, non senza difficoltà, come uno Stato federale e, dunque, non mancavano spinte, specie sul versante cattolico sociale, per guardare al modello del federalismo statunitense, nel quale il Presidente *eletto dal popolo* – seppure non con una elezione di primo grado – rappresenta altresì, oltre che una sintesi governativa, un elemento di unità rispetto alla pluralità degli Stati confederati.

Fu così che, nelle prime fasi della vita della Repubblica dell’Austria, le Costituzioni provvisorie che tumultuosamente si succedettero rinunciarono alla stessa classica figura monocratica del Capo dello Stato preferendo affidare le funzioni che la abrogata costituzione del 1867 affidava all’Imperatore, ad organi collegiali ai quali, oltre alle loro funzioni proprie di amministrazione e di legislazione, venivano affidati appunto i compiti tipici dell’Istituzione di vertice del sistema⁸⁶. In effetti, tali funzioni furono affidate in un primo momento dall’art. 3 della legge sulla forma di Stato e di Governo del 2 novembre 1918 al Consiglio di Stato (*Staatsrat*). Nel giro di qualche settimana una nuova legge spostò la funzione presidenziale in capo ad un Direttorio di Stato (*Staatdirektorium*) composto dal Presidente e dai due Vicepresidenti del *Nationalrat*, cioè dell’Assemblea nazionale. Ancora, successivamente, gli artt. 7 e 8 della Costituzione provvisoria del marzo 1919, assegnarono collegialmente le funzioni di Capo dello Stato ai tre Presidenti della Assemblea Nazionale Costituente⁸⁷.

È solo con la Costituzione del 1920, tuttora vigente, per quanto sul punto ampiamente emendata, che il Presidente federale viene individuato come organo monocratico a sé stante. In particolare, la posizione del Presidente, come prevista degli articoli tra il 60 e il 68, del Testo originario della Costituzione austriaca, era quella di un organo espressione del Parlamento in quanto eletto dalla Assemblea federale (organo risultante dall’unione del Consiglio nazionale e dal Consiglio Federale) a scrutinio segreto, la cui durata in carica coincideva con quella dell’assemblea stessa. Si trattava, dunque, di una configurazione essenzialmente di *rappresentanza*, dal momento che tutti gli atti presidenziali dovevano essere compiuti «su proposta del governo federale o dei ministri federali dal medesimo autorizzati» (art. 67 comma 1) e, d’altra parte, tutti gli atti del Presidente della Federazione dovevano altresì «essere controfirmati dal Cancelliere federale o dal ministro federale competente» (art. 67 comma 2).

⁸⁶ Tra questi compiti vi era la promulgazione delle leggi, il giuramento dei membri del Governo di Stato, la destituzione e la nomina del Governo (transitorio) la rappresentanza esterna della Repubblica, l’accreditamento dei diplomatici esteri e la forma dei trattati internazionali.

⁸⁷ Per una riflessione più ampia sul Testo Costituzionale austriaco, quale Costituzione pluritestuale ed estremamente frammentata, cfr. U. Haider Quercia, *100 anni di stabile flessibilità*, in *Percorsi Costituzionali, I cento anni della Costituzione austriaca*, n. 3/2019, pp. 713-730.

Una tale, debole e, per così dire, parlamentarizzata, configurazione del ruolo del Presidente federale corrispondeva, da un lato, come detto, ai timori, particolarmente sentiti dal partito socialdemocratico, che una figura di Presidente della Repubblica particolarmente forte potesse dar luogo a risorgenze monarchiche (il ricordo dell'esperienza francese del II Impero era comunque presente). D'altra parte, il Testo risentiva dell'influenza tecnica, ma anche di ingegneria costituzionale, che la *Reine Rechtlehre*, rappresentata dalla partecipazione di Hans Kelsen ed del suo allievo A.J. Merkel, alla fase elaborativa del processo costituente, vi esercitava.

È noto, infatti, come, chiamato nel maggio 1919 dal Cancelliere Renner a partecipare come consulente alla redazione della nuova Costituzione, Kelsen elaborò ben sei progetti, uno dei quali, anche se in parte modificato, fu effettivamente discusso dall'Assemblea Nazionale che, alla terza votazione (1 ottobre 1920), lo approvò senza modifiche, disponendone la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dello Stato⁸⁸.

In effetti, per quanto interessa il tema di questo lavoro, va sottolineato come l'idea di assegnare al Capo dello Stato funzioni di mera rappresentanza, senza una vera rilevanza politica, coincideva sostanzialmente con il pensiero kelseniano, il quale riteneva che "l'istituto presidenziale avesse radici antiparlamentaristiche ed antidemocratiche, in assoluto contrasto con il parlamentarismo proporzionale considerato, all'epoca, l'unica soluzione istituzionale adatta dar seguito al principio democratico"⁸⁹.

In ogni caso, la Costituzione che ne risultò fu, secondo i più autorevoli studiosi del tempo, un tipico "regime di assemblea"⁹⁰, visto che l'art. 70 prevedeva, secondo il modello svizzero, l'elezione del Governo da parte del Parlamento, comportando in tal modo una

⁸⁸ È ben noto che quello della trasformazione della Corte Suprema Austriaca (già prevista dalla Costituzione imperiale del 1876) in una vera e propria Corte costituzionale costituì, come lo stesso Kelsen ebbe a dichiarare il "suo massimo contributo personale" alla Costituzione del 1920, tuttavia non mancarono certo a quel testo costituzionale altri decisivi apporti dell'autore della *Reine Rechtlehre*. Essi si ritrovano anzitutto nello "stile" della costituzione, la quale si distingue per chiarezza del linguaggio giuridico ideato allo scopo di "approntare norme precise e di evitare, per quanto possibile, il ricorso a dichiarazioni, notifiche, assunzioni, specificazioni", insomma, al cosiddetto pathos costituzionale. Sul punto si veda, R. Walter, *Hans Kelsen e le origini della Costituzione federale austriaca del 1920*, in *Scienza e Politica per una storia delle dottrine politiche*, v. 3, n. 25/1991, pp. 37-38.

⁸⁹ U. Haider Quercia *La forma di governo della grande coalizione*, cit., p. 158, cfr. altresì in argomento cfr., M. Welan, *Der Bundens president*, in *System der österreichischen Bundesverfassung in Österreichische Parlamentarische (Hg.) 75 Jare Bundesverfassung Verlag*, 1997, p. 485. Dello stesso autore più diffusamente, *Bundenspräsident Kein Kaiser der Republik*, Gottingen, 1992, p. 118. Del resto, anche negli anni successivi, Kelsen prese decisa posizione a favore del parlamentarismo (H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarisms*, Vienna-Lipsia, 1924) sostenendo, altresì, il principio dell'elezione proporzionale dei deputati come l'unico capace di realizzare quel compromesso tra le opinioni che è proprio della democrazia. Sul punto diffusamente in Italia S. Lagi, *Il pensiero politico di Hans Kelsen. Le origini di Essenza e valore della democrazia*, Genova, 2017, p. 125.

⁹⁰ La definizione è di G. Burdieu: *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, 1932, pp. 148-166.

sostanziale debolezza dell'esecutivo stesso rispetto a un Parlamento, il quale, a sua volta, si dimostrò costantemente incapace di esprimere una maggioranza organica⁹¹. Ne conseguì che, nel periodo 1920-1929, si succedettero ben 14 governi.

Il tentativo di dare maggiore solidità a un sistema squassato dagli scontri tra i partiti, culminati, tra l'altro, in feroci incidenti nel paese⁹², portò alla riforma costituzionale approvata il 7 dicembre 1929.

Essa si pose lo scopo di dare maggior forza al Presidente federale collocandolo in una posizione costituzionale di forza in quanto eletto direttamente dal popolo e perciò capace di imporsi come fattore di unità nazionale rispetto al Parlamento che appariva eternamente attraversato e paralizzato dalle lotte tra i partiti⁹³. Invero, il tentativo portato avanti sul modello del *Reichpräsident* della Repubblica di Weimar⁹⁴ riuscì solo parzialmente in quanto la proposta di legge avanzata in tal senso dal Governo risultò sostanzialmente ridimensionata in seguito al confronto con l'opposizione socialdemocratica, che continuava a vedere nella figura di un presidente *forte* un pericolo per la sopravvivenza stessa della democrazia.

10. Il presidente della Repubblica austriaca tra teoria e prassi.

Il perimetro tematico del presente lavoro non consente di entrare nel dettaglio del funzionamento dei poteri del Presidente e del rapporto di quest'ultimo con gli altri organi costituzionali e, tuttavia, per sintetizzare i caratteri del Presidente austriaco, così come emerso dopo la riforma del 1929, appare significativo, nonché ancora di piena attualità, la

⁹¹ A tale proposito A. Pelèrika ha usato, non a caso, l'espressione *Konikuzzen democratie*, in *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Erste Republik 1918-1933*, Vienna, 1995, p. 63.

⁹² Tra questi si ricorda l'emblematico incendio del *Justizpalast*, il palazzo di giustizia viennese, del 15 luglio 1927 in cui morirono 84 dimostranti e 5 poliziotti.

⁹³ Tale era soprattutto la volontà del partito cristianosociale, partito di maggioranza relativa in Parlamento, di cui il principale esponente il prelado Ignaz Seipel aveva teorizzato tale soluzione (*Der Kampf um die österreichische Verfassung*, Vienna, 1930) come capace di mantenere la continuità dello Stato e rappresentarne l'unità pur in una visione federale come quella cui il partito sociale aderiva.

⁹⁴ La somiglianza non si limitava all'elezione diretta del presidente, giacché non mancavano formulazioni riprese alla lettera dalla Costituzione tedesca, così come il divieto di doppio scioglimento per le stesse ragioni o la procedura di revoca popolare contro il Presidente federale, su iniziativa del Parlamento (artt. 60-6 B-V6). Non mancavano tuttavia importanti e decisive differenze tra cui, in particolare, quella (imposta dai socialdemocratici) per la quale, in caso di stato di eccezione, il governo avrebbe potuto governare ma solo con l'approvazione di una Commissione permanente del Consiglio Nazionale (art. 18 B.V6). Limitazione quest'ultima in aperto contrasto con l'art. 48 della costituzione di Weimar, che fu la chiave di volta delle manifestazioni istituzionali durante la presidenza del Maresciallo Hindenburg.

formula utilizzata da Maurice Duverger, come di un “*géant endormi*”.⁹⁵ La dinamica partitica, infatti, pare aver condotto a una “neutralizzazione”, o comunque a un decisivo ridimensionamento, del potere presidenziale, ben diversamente dal caso francese dove, invece, proprio la prassi politica ha determinato una sempre maggiore centralità del ruolo del Presidente della Repubblica.

È in tale contesto, pertanto, che la dottrina oscilla, nella classificazione del modello austriaco, tra una forma di governo parlamentare *tour court*⁹⁶, una parlamentare a “componenti presidenziali”⁹⁷ o, secondo una classificazione più tradizionale, tra un vero e proprio sistema semipresidenziale⁹⁸ o un semipresidenzialismo apparente⁹⁹.

La figura del Capo dello Stato austriaco si è atteggiato, infatti, in questi anni più come un *custode della Costituzione*, con funzione di garanzia delle istituzioni e della stabilità politica, che come l'altra metà del potere esecutivo. Certo, si potrebbe dire che non pare abbiano trovato soddisfazione gli intenti che avevano fatto da sfondo alla riforma costituzionale del 1929. Vale a dire, il tentativo di correggere quei difetti del sistema parlamentare che avevano caratterizzato la politica austriaca nei pochi anni di storia costituzionale, soprattutto in riferimento alla necessità di ridimensionare il carattere fortemente partitocratico¹⁰⁰.

⁹⁵ M. Duverger, *Autriche*, in M. Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions politique*, vol. I, Parigi, 1990, p. 56.

⁹⁶ A. Lijphart *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001, p. 95, la definisce «certamente parlamentare»; sul punto altresì, J. Linz, *Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference*, in J.J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, 1994, p. 3-87; G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2000, p. 140. La natura parlamentare della forma di governo austriaca è stata sostenuta altresì da S. Ortino, *Governo parlamentare ed elezione diretta del Capo dello Stato: il caso austriaco*, in *Quad. cost.*, 1983, p. 311 ss. e F. Liberati, *Il carattere duale del modello di governo austriaco: tra governo federale e singoli ministeri*, in F. Lanchester (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, p. 1 ss., che definisce la forma di governo austriaca un “sistema di governo parlamentare puro modificato”.

⁹⁷ Di forma parlamentare “con impatto presidenziale” parla, invece, H. Schaffer, *Il modello di governo austriaco, fondamenti costituzionali ed esperienze politiche*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale* Rimini, 1997, p. 167; di “carattere prevalentemente parlamentare” discorre H.G. Hoogers, *Die Präsidentschaftswahl 2016-2019: ich war dabei: how Austria elected Alexander van der Bellen as Federal President in 2016*, in *Journal of Constitutional Law*, n. 4/2017, p. 338.

⁹⁸ In tal senso, A. Rinella, *Le forme di governo semipresidenziali. La circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, p. 216 ss. A. Zei, *Forma di governo, legislazione elettorale e sistema dei partiti in Austria alla prova del voto europeo*, in *Federalismi.it*, 28 maggio 2014, p. 2, che definisce la forma di governo austriaca come un “semipresidenzialismo a prevalenza del Governo”.

⁹⁹ Cfr. L. Mezzetti, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in L. Mezzetti e V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, Semipresidenzialismi, parlamentarismi. Modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997, p. 197; S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, p. 36. Lo stesso Duverger, se da un lato classifica la forma di governo austriaca come semipresidenziale, dall'altro parla di un “semipresidenzialismo apparente”, in assenza di un ruolo effettivamente “forte” dello stesso, cfr. M. Duverger, *Le concept de régime sémi-présidentiel*, in M. Duverger, (a cura di), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, 1986, p. 15 ss.

¹⁰⁰ Cfr. P. Pernthaler, *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1967, p. 119. Pernthaler ha, infatti, sostenuto che la forma di

Tuttavia, appare necessario rilevare come non si possa escludere che tali condizioni, anche in considerazione dei cambiamenti degli equilibri politici che si sono verificati negli ultimi anni, possano mutare nell'ipotesi in cui ci si trovi di fronte ad un Governo debole o ad una maggioranza in crisi¹⁰¹.

È, infatti, proprio a seguito delle inedite vicende che si sono verificate dal 2019 con il c.d. scandalo Ibiza¹⁰² che lo stesso Presidente in carica, Alexander Van der Bellen, aveva dichiarato di volere fare uso di tutta la discrezionalità riservatagli dalla Costituzione per far fronte a quella contingenza politica. È così, dunque, che il Presidente ha dimostrato di esercitare una decisiva influenza nella formazione dei numerosi governi che si sono succeduti dal 2019, culminati con la nomina del primo governo tecnico della storia austriaca¹⁰³. Tali vicende hanno, in effetti, dimostrato l'effettiva possibilità di fare pieno utilizzo delle attribuzioni riconosciute al Presidente dalla Costituzione, tra cui il potere di nomina del Governo, certamente il più rilevante delle attribuzioni previste dal Testo fondamentale, dal momento che viene esercitato senza proposta e senza controfirma¹⁰⁴.

governo parlamentare-presidenziale, così come fu definito il sistema venuto fuori dalla riforma del 1929, era stata concepita proprio come limitazione al sistema parlamentare (p. 125).

¹⁰¹ Negli ultimi anni, infatti, gli equilibri politici austriaci paiono essere passati da uno stabile bipartitismo, che ha ruotato per anni attorno ai governi di Grande coalizione, a un multipartitismo esasperato con la presenza di almeno tre partiti e la conseguenza che, per molte proprie attività, il Governo necessita di un consenso, o comunque di una collaborazione, tra maggioranza e opposizione. Sul punto, U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione*, cit., p. 371. Tale situazione non si può escludere che si possa, nel tempo, tradurre in un maggiore spazio per il Presidente federale. In tal senso, G. Cerrina Ferroni, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo "politico" in tempo di crisi*, in *Percorsi Costituzionali. I cento anni della Costituzione austriaca*, n. 3/2019, p. 765.

¹⁰² Si tratta dello scandalo, occorso nel luglio 2017, che ha visto coinvolti Heinz-Christian Strache e Johann Gudenus rispettivamente segretario e vicesegretario dell'FPÖ (allora all'opposizione), protagonisti di un video registrato con telecamere nascoste nell'isola spagnola di Ibiza. I due vengono mostrati mentre accettano finanziamenti per il partito e per la futura campagna elettorale da parte di una sedicente figlia di un oligarca russo. Gli eventi conducono prima alle dimissioni di Strache, nel frattempo diventato vice cancelliere del governo di coalizione ÖVP- FPÖ, guidato da Sebastian Kunz, e successivamente a una serie di eventi inediti nella politica austriaca: la dimissione di un ministro su proposta del cancelliere federale, la sfiducia parlamentare al Governo in carica e la formazione di un governo transitorio di tipo tecnico. Più ampiamente su queste vicende si veda, U. Haider Quercia, *Le recenti trasformazioni della forma di governo della grande coalizione: transizione politica o attivazione del semipresidenzialismo dormiente?*, in *Nomos*, n. 2/2022, pp. 4-5, la quale sottolinea come in questa fase il Presidente abbia assunto un atteggiamento istituzionale inedito e diverso da quello di mediazione e mantenimento della stabilità dei partiti, tradizionalmente svolto dal Capo dello Stato

¹⁰³ Si tratta del Governo guidato dall'ex Presidente della Corte Costituzionale austriaca, Brigitte Bierlein, prima donna ad assumere la carica di Cancelliere, nominata a Capo del Governo dal Presidente van Der Bellen nel maggio 2019. In quell'occasione sono stati gli stessi partiti, travolti dallo scandalo Ibiza, a rimettersi nelle mani del Presidente affinché trovasse una figura terza attorno a cui radunare il consenso delle diverse forze politiche in vista delle successive elezioni tenutesi nel settembre 2019. Le elezioni hanno consentito a Sebastian Kunz di ricevere di nuovo l'incarico di Cancelliere alla guida di un Governo di coalizione tra popolari (ÖVP) e verdi. Lo stesso Kunz si dimetterà nel dicembre 2021 a seguito delle indagini di corruzione che lo hanno visto coinvolto.

¹⁰⁴ La previsione costituzionale della proposta e della controfirma (art. 67) per quasi tutti gli atti del Presidente della Repubblica da parte di un Ministro competente o del Cancelliere, sono da sempre apparse come consistenti limitazioni all'esercizio del potere di quest'ultimo, al punto da definire il *Bundespräsident* come

È per queste ragioni che il Presidente austriaco non pare potersi definire un *potere neutro tout court*, non solo in riferimento alla fase di formazione del governo¹⁰⁵, ma in special modo perché il combinato disposto delle attribuzioni costituzionali, insieme con la stabilità e la scarsa alternanza tipiche del sistema politico austriaco¹⁰⁶, non hanno determinato, per lungo tempo, le condizioni di una necessaria ri-espansione delle sue attribuzioni negli equilibri istituzionali¹⁰⁷. E tuttavia, non si può escludere che ciò accada in futuro, proprio come si è verificato in questi ultimi anni, in cui il Presidente ha operato “come centro politico stabilizzatore dell’intero sistema, laddove ne sorga la necessità”¹⁰⁸. Non si può escludere, insomma, che, quando necessario, il gigante si risvegli.

11. L’elezione diretta del Presidente austriaco. Costituzione legislazione e di contorno.

Venendo, più nel dettaglio, alle specifiche modalità di elezione dell’organo di vertice del sistema federale austriaco, è la stessa Costituzione a dettare alcuni principi per lo svolgimento dell’elezione del Presidente. Questi ultimi coincidono con quanto dettato anche per l’elezione del Consiglio Nazionale (art. 26). In sostanza, i principi che la Costituzione detta per l’elezione del Capo dello Stato, sono i medesimi di quelli previsti

“incatenato al Governo”, cfr. M. Welan, *Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung*, in *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft*, (a cura di), *75 Jahre Bundesverfassung*, Wien, 1995, p. 483.

¹⁰⁵ Si tratta della fase istituzionale in cui, sia per prassi che per le previsioni della stessa Costituzione, il Presidente svolge un ruolo particolarmente rilevante. Infatti, quello della nomina del Cancelliere è l’atto, almeno formalmente, più autonomo del Presidente in quanto non soggetto alla proposta e alla controfirma ministeriale cui tutti gli atti del Presidente sono soggetti ex art. 67. Sebbene sia da precisare che, nonostante dalla Costituzione non derivi per il Presidente alcun vincolo formale nella scelta del Cancelliere, non si tratta di una scelta discrezionale ma condizionata dall’effettivo funzionamento del sistema politico e parlamentare, più ampiamente sul ruolo del Presidente nella formazione dei governi e su eventuali prospettive di un ampliamento dei poteri del *Bundespräsident* in questa fase, si veda, U. Haider- Quercia, *Il Bundespräsident e il suo ruolo nella formazione del Governo*, in A. Paris (a cura di) *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, p. 82.

¹⁰⁶ Il funzionamento concreto dell’assetto partitico che ha, a lungo, ruotato attorno alla c.d. Grande Coalizione, tra i due principali partiti politici, basato proprio sull’alleanza tra due partiti ideologicamente divergenti, è stato considerato come un significativo ingrediente verso un modello consociativo, sul rapporto tra l’assetto partitico e la flessibilità della forma di governo austriaca, cfr. R. Chiarelli, *Flessibilità della Costituzione e evoluzioni più recenti del sistema parlamentare austriaco*, in *Percorsi costituzionali, Le attualità della Costituzione kelseniana*, n. 3/2021, p.714.

¹⁰⁷ U. Haider- Quercia, *Il Bundespräsident e il suo ruolo nella formazione del Governo*, in A. Paris (a cura di) *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., p.81.

¹⁰⁸ L’espressione è di G. Cerrina Ferroni, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo “politico” in tempo di crisi*, cit., pp. 766-767, la quale, in questo quadro, invita a non rinunciare a riconoscere l’elemento presidenziale nell’impianto sostanzialmente parlamentare della forma di governo austriaca, anche se solo nel momento del bisogno.

per l'elezione degli altri organi di rappresentanza (*Landtage* art. 95 e Consigli Comunali), determinando un generale principio di omogeneità in materia elettorale¹⁰⁹. A tali principi si aggiunge quanto disposto dalla specifica legge n.57 del 1971 sulle elezioni presidenziali c.d. *Bundespräsidentenwahlgesetz* (d'ora in avanti *BPräsWG*) che costituisce principale fonte di regolamentazione della disciplina di contorno di questa specifica elezione.

L'art. 1 della legge stabilisce, anzitutto, che l'elezione del Presidente federale è annunciata dal Governo federale con decreto pubblicato in Gazzetta ufficiale federale. Quest'ultimo deve contenere la fissazione del giorno delle elezioni, da tenersi in una domenica o in un giorno festivo, e anche il giorno a partire dal quale deve intendersi iniziata la campagna elettorale. Ai fini dell'elezione del Presidente federale il territorio è suddiviso in 9 circoscrizioni, tante quanti sono gli Stati che compongono la Repubblica Federale Austriaca (art. 2 *BPräsWG*).

Le regole circa l'elettorato attivo coincidono con quanto previsto dal Codice elettorale per l'elezione del *Nationalrat*. Dunque hanno diritto di voto nelle elezioni per il Presidente della Repubblica coloro che possono votare per il Consiglio Nazionale. Questi ultimi devono comunque essere iscritti nelle liste elettorali, che vengono formate prima di ogni elezione del Presidente federale (artt. 4-5 *BPräsWG*). Vale la pena ricordare che il diritto di voto è fissato a 16 anni.

Allo stesso modo, può essere eletto Presidente qualunque cittadino abbia l'elettorato passivo per il *Nationalrat*, che abbia compiuto i 35 anni il giorno delle elezioni (art. 6 *BPräsWG*)

La Costituzione prevede l'elezione diretta del *Bundespräsident*, «sulla base del voto segreto, personale, diretto ed eguale», con sistema maggioritario a doppio turno per un massimo di due mandati (art. 60 B-VG). La *BPräsWG* ammette il voto per corrispondenza nei casi dettagliatamente previsti dall'art. 5.

Va segnalato come proprio il voto per corrispondenza sia stato all'origine di un evento, fino a quel momento mai verificatosi nella storia costituzionale austriaca, vale a dire l'annullamento del II turno di ballottaggio delle elezioni presidenziali del 2016 da parte del Tribunale Costituzionale¹¹⁰. L'art. 141 I B-VG stabilisce, infatti, che si può giungere alla dichiarazione di invalidità dei risultati elettorali qualora si dimostri che ci sono stati errori

¹⁰⁹ In tal senso, U. Haider Quercia, *La forma id governo della Grande Coalizione*, cit. p. 164.

¹¹⁰ L'art. 21 della *BPräsWG* prevede che entro una settimana dal giorno dell'annuncio della decisione elettorale dell'Autorità Elettorale federale, questa può essere impugnata dinanzi la Corte costituzionale per una qualsiasi presunta illegalità della procedura elettorale da parte del rappresentante autorizzato di una proposta elettorale.

o imprecisioni nella registrazione dei voti e che tali errori abbiano avuto un effetto dimostrabile sull'esito delle elezioni, cosa effettivamente accaduta nelle elezioni 2016¹¹¹.

Occorre ricordare come in realtà, nonostante l'elezione diretta fosse stata introdotta già con la importante riforma costituzionale del 1929, le vicende storico-politiche dell'Austria non hanno consentito che ciò si verificasse fino al 1951¹¹².

Quanto al ballottaggio, questo ha luogo qualora al I turno nessun candidato raggiunga la maggioranza assoluta dei voti, eventualità effettivamente verificatasi in sole quattro occasioni (1951, 1986, 1992, 2016). In caso di parità al I turno tra i due candidati, si procederà all'estrazione a sorte del candidato che accederà al ballottaggio (art. 18 *BPräsWG*). Nell'ipotesi in cui, invero alquanto improbabile, al II scrutinio i due candidati ottengano lo stesso numero di voti, si procederà a un nuovo turno elettorale fin quando uno dei due candidati non raggiunga la maggioranza (art. 20 *BPräsWG*).

È interessante rilevare come, in realtà, l'elezione risulta legittima anche qualora si presenti un solo candidato, ipotesi effettivamente verificatasi due volte, nel 1989 e nel 1998. Fino al 1998, peraltro, era espressamente previsto, ex art. 18 della *Bundespräsidentenwahlgesetz*, che i partiti potessero sostituire un candidato tra il I e II turno, qualora questi non avesse, appunto, raggiunto la maggioranza assoluta al I turno. Tale previsione, che sottolineava il carattere più partitico che popolare di quest'elezione, unitamente a due costanti prassi politiche, di cui si dirà a breve, hanno contribuito a corroborare la tesi di un Presidente *neutralizzato* dalla prassi politica e dalla dinamica partitica¹¹³.

A contribuire alla neutralizzazione della figura Presidente hanno contribuito la consueta scelta dei partiti di non candidare un *leader* politico di spicco alle elezioni presidenziali,

¹¹¹ Il ricorso era stato presentato dall'esponente del *FPö* che aveva corso per le elezioni. Tra i molti profili di illegittimità sollevati dal ricorrente la Corte ha ritenuto fondati solo quelli relativi a un errore nel computo dei voti per corrispondenza. La Corte ha in questo contesto ha effettivamente constatato che il numero di voti espressi, interessati da tali errori, era pari a circa 77.000 e, considerato che lo scarto tra i due candidati era stato di circa 31.000 voti, ha invalidato il risultato elettorale del 17 maggio 2016, dando mandato al Governo di fissare una nuova data. Tale ripetizione del II turno si è tenuta, dopo una serie di ulteriori rinvii, il 4 dicembre 2016 e Van der Bellen ha vinto con il 53,79% dei voti. Su questo inedito evento della politica e delle istituzioni austriache, cfr. H.G. Hoogers, *Die Präsidentenwahl 2016-2019: ich War dabei. How Austria elected Alexander Van der Bellen as Federal President in 2016*, in *Journal of Constitutional Law (TvCR)* n. 4/2017, pp. 336-345; nella dottrina italiana si veda, M. Mazza, *Elezioni presidenziali austriache: primi elementi di riflessione*, in *DPCE online*, n. 2/2016, pp. 135-156.

¹¹² Le vicende storiche dell'Austria in quegli anni, accompagnate da una diffusa diffidenza dei partiti verso la figura del Presidente direttamente eletto dal popolo, hanno condotto all'approvazione di due leggi costituzionali speciali (BGBl 1931/303 e StGBI 1945/232) che hanno previsto proprio la sospensione della previsione dell'elezione diretta.

¹¹³ Sul punto, si vedano, B. Bartolini, *Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello Stato in Europa*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1984, p. 210; A. Pelinka e S.K. Rosenberger, *Österreichische politik. Grundlagen-strukturem-trends*, Vienna, 2007, p. 138.

bensi una figura di secondo piano del partito (come il caso di Waldheim, Kirchshlager e Klestil) o la cui carriera politica  considerata gi *consumata* (ad esempio Fisher e Van der Bellen), insieme con l’ulteriore consuetudine dei candidati di non presentare alcun programma politico, depauperando, in effetti, la stessa campagna elettorale, e legittimando, in tal modo, pi che la proposta politica, l’istituzione¹¹⁴.

La concreta prassi politica, in effetti, rivela che il fatto che le diverse formazioni politiche non presentino ufficialmente alcun candidato e la scelta di figure non centrali, o non pi di spicco, del partito, agevola il frequente appoggio alla candidatura da parte di pi partiti. Si tratta di una dinamica politica che trova conferma anche nello stesso gradimento elettorale. Infatti  stato osservato che dal 1974 ottiene la vittoria proprio il candidato meno “politicizzato”¹¹⁵ e che proprio i Presidenti maggiormente disconnessi dalle dinamiche partitiche sono stati, (con l’unica eccezione di Kurt Waldheim) rieletti al II turno, senza neanche passare per il ballottaggio, dimostrando di avere, negli anni del mandato, aumentato il proprio gradimento¹¹⁶.

12. Candidatura, filtro delle *Untersttzungserklarungen* e il ruolo dei partiti.

Per quanto attiene, nello specifico, alla presentazione delle candidature e ai meccanismi con cui queste devono avvenire, l’art. 7 statuisce che esse devono essere presentate all’Autorit elettorale federale (*Die Bundeswahlbehrde*) entro le ore 17.00 del trentasettesimo giorno precedente la data delle elezioni. Le candidature devono essere necessariamente corredate da un totale di 6.000 dichiarazioni di sostegno (*Untersttzungserklarungen*), la dichiarazione deve pervenire da un soggetto iscritto nelle liste elettorali, anche eventualmente residente all’estero. I cittadini aventi diritto di voto possono, infatti, sostenere un candidato compilando un apposito modulo di dichiarazione di sostegno, firmato davanti a un funzionario del Comune in cui  fissata la propria residenza principale, e inviandolo all’indirizzo del candidato.

Come risulta evidente, si tratta, anche in questo caso, di un sostegno che avviene in forma

¹¹⁴ Sul punto e pi in generale sulla neutralizzazione del Presidente austriaco, A.G. Lanzafame, *La vis expansiva della rappresentanza*, Torino, 2019, pp. 197-210, in partic. pp. 204-205.

¹¹⁵ In tal senso W.C. Mller, *Austria*, in R. Elgie (a cura di), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, 1999, p. 42.

¹¹⁶ Tale dinamica, a parere di taluni, piuttosto che “svuotare” di valore la figura del Capo dello Stato, gli attribuirebbe un valore *super partes* di garanzia all’interno della dinamica istituzionale e politica, in tal senso G. Cerrina Ferroni, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo “politico” in tempo di crisi*, cit., p.754.

pubblica, infatti, le candidature contengono le generalità di ciascun sostenitore. Le candidature dovranno, poi, essere presentate all'Autorità elettorale federale e dovranno contenere una serie di elementi fondamentali: anzitutto, naturalmente, le generalità del candidato, la dichiarazione dell'accettazione alla candidatura da parte dello stesso, la conferma da parte del Comune che quest'ultimo, nonché i suoi sostenitori, siano regolarmente iscritti nelle liste elettorali. Inoltre è necessario individuare un soggetto (eleggibile in Consiglio Nazionale), abilitato a rappresentare i firmatari della proposta elettorale, nonché i nominativi di almeno due deputati al Consiglio Nazionale. Alla previsione, dunque, di un sostegno *popolare*; tramite le 6.000 dichiarazioni, si accompagna un sostegno, anche se numericamente molto esiguo, formale di tipo politico istituzionale, da parte di soggetti già eletti in Consiglio Nazionale.

Ai sensi del comma 9 dell'art. 7, contestualmente alla presentazione della candidatura, che deve avvenire da parte del rappresentante autorizzato a tale funzione, dovrà essere versato un contributo per le spese elettorali pari a 3.600 €.

Nell'ipotesi in cui una proposta elettorale sia carente delle 6.000 dichiarazioni richieste dalla legge, o manchi l'accettazione da parte del candidato, verrà concesso un periodo di 3 giorni per colmare tali mancanze, altrimenti la proposta sarà considerata come non presentata (art.8). L'art. 8, commi 4 e 5, BPräsWG si occupa anche dell'ipotesi in cui il candidato muoia o rinunci alla candidatura. Nella prima ipotesi le elezioni saranno rinviate fino a un massimo di 10 settimane dalla data originariamente prevista. In entrambe i casi, però, viene ridata solo al rappresentante autorizzato, che aveva già presentato una candidatura, la possibilità di presentarne una nuova, anche con il sostegno di coloro che si erano già espressi. Queste previsioni paiono collocarsi nella medesima scia di quanto accennato a proposito della possibilità, ormai soppressa, dei partiti di sostituire, tra il I e il II turno, un candidato, nel solco, dunque, di un rilievo che viene dato non tanto al candidato in sé e, dunque, alla sua eventuale capacità di raccogliere consensi, quanto al gruppo che lo sostiene, *rectius* il partito.

Sarà l'Autorità elettorale federale, dopo le opportune verifiche sulla regolarità delle proposte di candidatura presentate, comprese le dichiarazioni di sostegno e i contributi alle spese, a rendere noto l'elenco dei candidati, pubblicandolo sulla bacheca del Ministero dell'Interno e su internet, ciò avverrà il trentunesimo giorno precedente alla data fissata per le elezioni (art. 9 BPräsWG).

Appare di interesse che nell'ipotesi, peraltro consentita, in cui vi sia un solo candidato, la scheda elettorale presenterà un quesito secco, sul modello di quello referendario, in cui

l'elettore dovrà scegliere se il candidato unico possa ricoprire o meno la carica di Presidente Federale (art. 11, commi 4 e 5, BPräsWG). In tale ultimo caso il candidato sarà eletto se la somma dei voti validi espressi con i "sì" supera la somma dei voti validi espressi con i no, dunque non è richiesta la maggioranza assoluta (art. 17 BPräsWG).

Altro profilo degno di nota relativo all'elezione del Presidente della Repubblica in Austria riguarda il voto obbligatorio.¹¹⁷ La revisione costituzionale del 1929, accanto all'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato prevede, altresì, l'obbligatorietà del voto per questa tipologia di elezioni per tutti i cittadini, lasciando la discrezionalità ai singoli Stati federali sulla possibilità di introdurre o meno tale previsione per le altre tipologie di elezioni. Tale previsione trovò effettivamente applicazione in tutto il territorio austriaco per un trentennio, dal 1951, anno delle prime elezioni dirette del *Bundespräsident*, al 1982.

In effetti, il dibattito sull'introduzione di una siffatta previsione si sviluppò già intorno al 1918, a seguito dell'estensione del voto anche alle donne, per giungere poi a un suo punto di arrivo solo nel 1929. I partiti conservatori, infatti, mostravano preoccupazioni circa la scarsa partecipazione che le donne avrebbero dimostrato rispetto all'appuntamento elettorale, contrariamente, invece, alle sostenitrici dei partiti social democratici che si erano a lungo battute per questo diritto. A ciò si aggiungeva un'ulteriore argomentazione, il voto obbligatorio era visto, come uno strumento necessario in quanto la partecipazione alle decisioni politiche non si configurava solo come un diritto, ma bensì anche come un dovere. Nel 1982 una revisione della Costituzione federale rimise in capo ai singoli Stati federali la scelta sul mantenimento o meno di tale obbligatorietà. Ed in effetti, solo 4 (Vorarlberg, Tirolo, Stiria, e Carinzia, quest'ultima estese l'obbligo anche alle elezioni legislative) dei 9 Stati che compongono la Repubblica austriaca mantennero tale previsione. Su questa linea si sono poi mossi progressivamente anche i diversi territori in cui permaneva tale obbligatorietà, fino ad arrivare al 2010, anno in cui si sono svolte le prime elezioni presidenziali in cui il voto è risultato facoltativo per tutti i cittadini della Repubblica federale austriaca¹¹⁸.

¹¹⁷ Per un'analisi più ampia, anche in chiave comparata, dell'istituto del voto obbligatorio e dei suoi concreti effetti in termini di partecipazione al voto, si veda, F. Lanchester, *Il Voto Obbligatorio Da Principio A Strumento: Un'analisi comparata*, in *Il Politico*, vol. 48, n.1, marzo 1983 pp. 31-53.

¹¹⁸ Il compito di comminare eventuali sanzioni per il mancato esercizio del voto, così come il valore massimo dell'importo, ricadeva in capo alle diverse autorità locali. In realtà, oltre al fatto che le sanzioni avevano un valore piuttosto irrisorio (nel 2004, nell'ultimo Stato in cui permaneva tale obbligo, la sanzione era pari a 72€), queste erano raramente comminate in quanto le cause di giustificazione per il mancato assolvimento dell'obbligo erano numerose (malattie, impegni professionali, questioni familiari urgenti, il trovarsi fuori dall'Austria, etc.) e dimostrabili con semplice autodichiarazione. Per uno studio più ampio sul voto

13. La disciplina dei media e del finanziamento della campagna elettorale.

366

La legge sull'elezione del Presidente, definiti i profili sull'elettorato attivo e passivo, e le modalità di presentazione delle candidature, si occupa di disciplinare nel dettaglio le procedure che devono corredare il momento elettorale vero e proprio, fino ai contenuti e il formato della scheda elettorale. Carente, invece, soprattutto se confrontata con le altre legislazioni oggetto di questo studio, appare la regolamentazione della BPräsWG in fatto di copertura e regolamentazione dei media, compreso il tema legato allo svolgimento dei sondaggi pre elettorali.

Ed infatti, per quanto attiene alla disciplina dei media, questi sono ampiamente autoregolamentati anche durante il delicato periodo della campagna elettorale. Anche se esiste un'autorità indipendente per le telecomunicazioni, la *KommAustria*, che ha il compito di garantire la diversità dei media e la diversità di opinioni e la concorrenza leale nel mercato tra emittenti pubbliche e private, la sua supervisione durante la campagna elettorale è basata solo su eventuali reclami da parte degli interessati e non viene effettuato alcun monitoraggio dei media. Allo stesso modo l'organo di autoregolamentazione per la stampa, il *Presserat*, esamina i reclami contro la stampa, ma non ha potere sanzionatorio. Per quanto attiene, invece, al finanziamento della campagna elettorale la legge sull'elezione del Presidente Federale rimanda anzitutto al Codice elettorale per l'elezione del *Nationarat*. In ogni caso, ai sensi dell'art. 24 a. della BPräsWG, ogni candidato alla carica di Presidente ha un tetto di spesa piuttosto consistente per la campagna elettorale, pari a 7 milioni euro. La legge, inoltre, disciplina nel dettaglio le tipologie di donazioni, soprattutto in riferimento ai donanti, che sono consentite così come il relativo regime di pubblicità.

Occorre precisare che anche in Austria, così come in Portogallo, è previsto il finanziamento pubblico ai partiti, secondo quanto disposto dalla legge federale n. 57 del 2012 sul finanziamento ai partiti politici. L'art. 3 della citata legge stabilisce, infatti, che, sia il Governo federale che i Governi dei diversi Stati, devono stanziare adeguati finanziamenti annuali ai partiti politici per la loro partecipazione alla formazione delle opinioni politiche a livello federale, statale e locale. A tal fine, ai partiti rappresentati nel Consiglio nazionale

obbligatorio in Austria e sul suo reale impatto in termini di partecipazione democratica, cfr. M. Hoffman, G. Léon, M. Lombardi, *Compulsory voting, turnout, and Government Spending: Evidence from Austria*, Barcellona, 2016.

o nei Parlamenti statali deve essere riconosciuto un importo complessivo di almeno 3,10 euro, ma non superiore a 11 euro, per avente diritto di voto. Ai fini della determinazione del numero di questi ultimi occorre prendere in considerazione il numero degli aventi diritto al voto nell'ultima elezione dell'organo di rappresentanza generale.

È da tener presente che in Austria i partiti ricevono, sì, un finanziamento pubblico ma né i candidati né i partiti stessi ricevono alcun rimborso per la campagna elettorale presidenziale, ciò a detrimento degli eventuali candidati indipendenti in corsa per la presidenza. Ciononostante, la prassi politica mostra che, in effetti, nella gran parte dei casi le campagne presidenziali sono finanziate da donazioni degli stessi partiti che appoggiano i diversi candidati.

Nelle ultime elezioni presidenziali del 2022, il Presidente uscente e poi riconfermato, Alexander Van der Bellen, è riuscito, in controtendenza rispetto al passato, a raccogliere 600.000 euro di donazioni da parte di piccoli e grandi donatori privati, oltre che 1,5 milioni di euro dal partito dei Verdi che lo ha da sempre appoggiato, a fronte invece di una donazione di ben 2,2 milioni di euro da parte del partito FPÖ per il suo candidato Rosenkranz.

La BPräsWG prevede, in effetti, una disciplina piuttosto permissiva in fatto di donazioni (art. 24) Non ci sono, infatti, limiti all'importo che può essere donato, anche se alcuni tipi di donazioni sono vietate, tra cui quelle anonime superiori a 1.000 euro, le donazioni estere e in contanti superiori a 2.500 euro e qualsiasi donazione da parte di enti pubblici o comunque enti in qualche modo collegati allo Stato. Per le donazioni superiori a certi importi vi sono numerosi oneri da osservare. Quelle superiori a 3.500 euro devono essere rese note nei rapporti finanziari della campagna, mentre quelle superiori a 50.000 euro devono essere rese pubbliche almeno una settimana prima del giorno delle elezioni, tramite il sito web della campagna e del donatore, indicando il nome e l'indirizzo di quest'ultimo. Inoltre, i candidati e i gruppi che li sostengono sono tenuti a presentare alla Corte dei Conti le relazioni sulle entrate della loro campagna elettorale entro tre mesi dal giorno delle elezioni. Anche i partiti politici che sostengono un candidato sono tenuti a presentare una relazione separata sulle finanze della loro campagna elettorale, all'interno del rendiconto annuale.

Venendo alla concreta prassi politica, il 9 ottobre 2022 si sono tenute le elezioni presidenziali federali. Si è trattato della quattordicesima elezione diretta del Capo di Stato austriaco dal 1951. Questo appuntamento elettorale non ha smentito la consuetudine che vede la riconferma del Presidente uscente. Infatti Alexander Van der Bellen ha ricevuto

oltre la metà dei voti validi espressi nel primo turno di elettorali, risultando quindi rieletto per i prossimi sei anni senza bisogno di ricorrere al ballottaggio.

A conferma della scarsa politicizzazione di questa elezione in Austria Van der Bellen si è candidato ufficialmente come indipendente, sebbene sia noto quanto egli sia da sempre vicino al partito dei verdi che lo ha, infatti, sostenuto anche economicamente. Quanto alla condotta e all'effettivo coinvolgimento dei principali partiti austriaci, l'SPÖ ha deciso di sostenere la rielezione del Presidente uscente, ma solo sul piano politico e non organizzativo o finanziario. L'ÖVP, ha deciso di non presentare un proprio candidato nella competizione, ma ha anche rifiutato un appoggio formale al Presidente per la sua rielezione. Tra i partiti presenti in Parlamento, solo l'FPÖ ha presentato un candidato alternativo, Walter Rosenkranz, tutti gli altri 5 candidati a questo ultimo appuntamento elettorale hanno raccolto le dichiarazioni di sostegno da indipendenti (Michael Brunner, Gerald Grosz, Heinrich Staudinger, Tassilo Wallentin e Dominik Wlazny, alias Marco Pogo)¹¹⁹.

13. Considerazioni conclusive.

L'analisi che si è tentato di condurre in queste pagine sui meccanismi elettorali, con particolare riferimento alla normativa *di contorno*, dell'elezione diretta dei Presidenti della Repubblica di alcuni sistemi europei definiti comunemente semipresidenziali – sia pure con i noti *distinguo* necessari, da fare caso per caso, si ritiene, non priva di interesse per il giuspubblicista, in specie per il comparatista. Ciò a dimostrazione, semmai ve ne fosse la necessità, dell'importanza che il sistema elettorale nel suo complesso, gioca nella concreta determinazione del funzionamento di una specifica forma di governo.

Lo sguardo comparato svela come, in effetti, pure nell'analogia del *piatto forte*, vale a dire l'elezione diretta a suffragio universale del Capo dello Stato, le differenze si registrano proprio in ordine al minore o maggiore grado di dettaglio di tutta la disciplina che fa da sfondo all'elezione dell'organo di vertice del Paese, apparendo quasi come speculare il grado di dettaglio di questa disciplina e la minore o maggiore rilevanza del Presidente della Repubblica in quello specifico ordinamento.

Tutti e tre gli ordinamenti qui analizzati, Francia, Portogallo, Austria, presentano un tessuto

¹¹⁹ Per una ricostruzione delle vicende legate alle ultime elezioni presidenziali, cfr. A. De Petris, *La rielezione di Alexander Van der Bellen a Presidente Federale: un fattore di stabilità istituzionale in tempi di crisi politica*, in *Nomos*, n. 3/2022.

normativo che è il frutto non solo, e naturalmente, del dettato costituzionale, ma anche di una normativa ordinaria (legge organica, legge ordinaria o decreto legge) che disciplina la materia. E, tuttavia, proprio qui si coglie, si ritiene, secondo la metodologia propria del diritto comparato fondata su analogia e differenze, lo specifico atteggiarsi dei diversi ordinamenti, che rivelano un grado di dettaglio che, invero, differisce di sistema in sistema. È così, dunque, che la Francia presenta una disciplina che appare, sin da subito, particolarmente ricca e articolata, sin dalla previsione del c.d. *parrainage*, e la cui funzione e regolamentazione non sembra potersi raffrontare con gli altri sistemi qui presi in considerazione. Né, infatti, le 6.000 dichiarazioni di sostegno popolare, ex art. 7 della *Bundespräsidentenwahlgesetz* austriaca, né le 1500 *presentazioni* sufficienti (massimo 7.000) ex art. 124 della Costituzione portoghese, sembrano raffrontabili alla *ratio* del meccanismo francese, concepito come un vero e proprio *filtro* alle candidature, che, di norma, richiede al candidato di cercare, anzitutto il sostegno dal partito di provenienza, ma che, talvolta, impongono allo stesso di cercare un appoggio che va oltre il partito, come nel caso di candidati c.d. *outsider* o provenienti da piccole formazioni partitiche. Un *filtro* alle candidature, quello francese, che ha la forma di un *patrocinio* che differisce da quello austriaco e portoghese, oltre che per il dato numerico (500 *parrainages* in Francia), soprattutto per la provenienza di tale sostegno, istituzionale e poi anche partitico nel caso francese, popolare negli altri due casi.

Ed è proprio sulla scorta di questi due importanti elementi differenziali, la *ratio* e la provenienza del sostegno, che appare, altresì, più comprensibile la differenza, seppure ormai eliminata, ma che tuttavia costituisce ancora fonte di dibattito, sull'anonimato dei *parrains*, laddove, invece, la pubblicità dei nomi dei sostenitori non è mai porsa in discussione nel sistema lusitano e austriaco. Nel primo caso, infatti, risultano chiamati personaggi *noti*, già passati per il filtro di elezioni più o meno impegnative ed in quanto tali potenzialmente interessati a mantenere – attraverso l'anonimato – la propria autonomia di immagine pubblica rispetto al candidato Presidente. Negli altri casi si tratta più semplicemente di cittadini elettori, in genere strettamente collegati al partito politico che esprime il candidato, e perciò assolutamente liberi nel presentarne ufficialmente la candidatura. In ogni caso il principio di trasparenza, così indispensabile in materia, ha eguagliato il regime di pubblicità.

Più articolato ed intenso appare, poi, il regime di regolamentazione dei media durante la campagna elettorale in Francia e in Portogallo, rispetto al caso austriaco, dove è prevista, sì, la presenza, come negli altri due sistemi, di un'autorità di regolamentazione, ma che

tuttavia fonda la propria supervisione sulla base di reclami da parte degli interessati, senza godere di alcun potere sanzionatorio.

Tutti e tre gli ordinamenti esaminati disciplinano, poi, con un certo grado di rigore e dettaglio il rapporto tra la campagna elettorale e i flussi finanziari. La *ratio* a cui si ispirano i sistemi considerati appare quella di disciplinare in maniera rigorosa la possibile incidenza del denaro nella campagna elettorale, prevenendo in tutti e tre i casi uno specifico tetto di spesa per la campagna elettorale, consentendo le donazioni, elemento che potenzialmente conferisce la possibilità a un candidato di avvantaggiarsi rispetto ad un altro anche grazie alla minore o maggiore capacità degli stessi di raccogliere denaro, ma corredano tale possibilità di precisi e dettagliati vincoli. Sembra, invece, ispirata al più egualitario principio di *pari chances* la previsione dell'ordinamento, sia francese che portoghese, di prevedere un rimborso elettorale da parte dello Stato, parametrato sulla scorta dei risultati ottenuti dai candidati.

E, d'altra parte, tali differenze in relazione anche e, soprattutto, al diverso atteggiarsi del ruolo del Capo dello Stato nelle diverse forme di governo trovano riscontro in ulteriori elementi sia formali che di prassi. Così, nonostante quanto ebbe a dichiarare lo stesso De Gaulle al Cancelliere austriaco Kreisky¹²⁰, sull'ispirazione che la Costituzione austriaca fu per il modello della V Repubblica francese, l'evoluzione di questi due modelli si è rivelata per molti aspetti diversa.

Così, ad esempio per la consuetudine austriaca di scegliere per l'elezione presidenziale una figura politica non di spicco per la presidenza, accanto a quella per cui il candidato non presenta alcun programma politico, sono il chiaro sintomo di un'interpretazione del ruolo presidenziale diametralmente opposta a quella dell'omologo francese. È come se durante la fase elettorale, nel caso francese tutta l'attenzione dell'elettorato sia sul candidato Presidente, sulla sua *leadership* e sul suo programma. Mentre nel caso austriaco, l'attenzione dell'elettore è richiamata sul partito o sugli appoggi politici di cui dispone, i quali espongono un candidato la cui *leadership* non è elemento decisivo del risultato finale. La conseguenza di una tale impostazione elettorale non può non risentirsi nei successivi rapporti istituzionali.

Da richiamare, altresì, la previsione costituzionale della Costituzione portoghese (art. 125) relativa alla necessaria distanza temporale che deve intercorrere tra il rinnovo dell'Assemblea federale e l'elezione del Presidente che, insieme con la diversa durata del

¹²⁰ Cfr., M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiserin der Republik*, Vienna, 1997, *passim*.

mandato dell'organo legislativo e del Capo dello Stato, prevista sia dalla Costituzione portoghese che da quella austriaca, rispondono alla volontà di tenere quanto più è possibile distanti, e non solo nel tempo, i due momenti elettorali per evitare che l'elezione del Presidente della Repubblica influisca sulla seconda, determinando un possibile effetto di traino anche del ruolo del Capo dello Stato su quello, in definitiva, del Governo. Scelta volutamente differente e di segno opposto, com'è noto, a quella del costituente francese che si è, al contrario, voluto assicurare proprio del verificarsi di tale possibile risultato. Ancora un esempio, di quanto la legislazione in materia elettorale, apparentemente, di contorno influisca, e decisamente, non solo sul risultato elettorale ma perfino sulla stessa forma di governo.

Abstract: Obiettivo del presente lavoro è sviluppare un'analisi sullo specifico tema dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, in tre ordinamenti europei, Austria, Francia e Portogallo, anche e, soprattutto, relativamente ad un ambito della legislazione elettorale, quella definita *di contorno*, raramente oggetto di studio specie in relazione all'elezione di un organo monocratico.

Abstract: The aim of this work is to develop an analysis on the specific subject of the direct election of the President of the Republic in three European legal orders, Austria, France and Portugal, also and above all with reference to an area of electoral legislation that is often not the subject of analysis, with particular regard to a monocratic body, such as that legislation that is known as the *contour* legislation.

Parole chiave: Presidente della Repubblica – elezione diretta – sistema elettorale – legislazione elettorale di contorno.

Key words: President of Republic – direct election – electoral system – “outline” electoral legislation