

Il caso del Portogallo: regionalismo atipico ed emergenza sanitaria

di Romano Orrù

Abstract: The Portuguese Case: atypical regionalism and sanitary emergency – The focus of this paper is the Portuguese institutional answer to the pandemic crisis, observed from the point of view of the territorial and political decentralization. Portugal has a strongly centralized structure, and the emergency policy has been dominated by the Executive. The centralized management of the sanitary crisis has eroded the autonomy of the local authorities, although this erosion has been supported also by the Constitutional judges.

Keywords: Portugal; Regionalism; Sanitary emergency; Local authorities; Tribunal Constitucional.

1. Introduzione. La scarsa propensione al pluralismo territoriale nell'ordinamento portoghese

Proposito essenziale del presente contributo è quello di porre sotto la lente la risposta istituzionale portoghese alla crisi pandemica dall'angolo prospettico del decentramento per enti politici e amministrativi territoriali al fine di cogliere le ripercussioni sulla traiettoria evolutiva di questi ultimi e l'influenza sul complessivo atteggiarsi delle relazioni centro-periferia nell'ordinamento lusitano.

Al centro dell'analisi campeggiano ipotesi ricostruttive di tendenze relativamente a fenomeni in atto e che quindi potranno essere suffragate o integrate alla luce di sviluppi anche nel breve-medio periodo.

Introduttivamente, è d'uopo rammentare che nel contesto europeo il Portogallo occupa una posizione "periferica" sia geograficamente (*finis europae*: collocato com'è all'estremo occidentale della penisola iberica) sia tra i sistemi policentrici europei (per via del basso grado di decentramento che caratterizza il suo ordinamento). Un Paese dalle dimensioni non particolarmente estese¹, ma all'interno del quale sono tutt'altro che sconosciute tanto le esigenze quanto le problematiche del pluralismo territoriale in chiave politico-amministrativa, soprattutto in considerazione del fatto che il suo attuale territorio consta di una parte continentale (*recte*:

¹ Esemplificativamente, la superficie del Portogallo è meno di un terzo di quella dell'Italia.

il «território historicamente definido no continente europeu») e di due arcipelaghi atlantici (delle Azzorre e di Madeira)².

Invero, nota saliente del sistema portoghese di articolazione territoriale dei pubblici poteri è la difficoltà nel trovare un soddisfacente punto di equilibrio tra istanze unitarie e aspirazioni ovvero opportunità autonomistiche: paradigmatica, in proposito, è la contrapposizione tra la realtà del decentramento delle aree insulari e quella della parte continentale del Paese. La “*criação*”, in coincidenza con la genesi stessa della Terza Repubblica, di regioni dotate di autonomia politico-amministrativa³ dei due arcipelaghi atlantici appare, quanto meno, disarmonica con la riluttanza che con varia intensità continua a manifestarsi nell’ordinamento nel portare a maturazione il processo di anche semplice regionalizzazione amministrativa di tutto il resto del territorio nazionale.

Alla marcata identità statale⁴ e alla sostanziale omogeneità sociale e politica del Portogallo è naturalmente corrisposta fino al giorno d’oggi una “cultura dell’autonomia” debole, con speciale riguardo alla preponderante componente continentale del suo territorio. Lo Stato portoghese, come risultato di un lungo processo storico, ha assunto e mantenuto quanto alle istituzioni territoriali un’impostazione fortemente centralizzata, con il suo centro di gravitazione collocato nella capitale Lisbona (simbolicamente espresso dal c.d. *Terreiro do Paço*)⁵.

Gli ancoraggi storici, che fanno del Portogallo uno degli Stati meno regionalizzati d’Europa, sono evidenti, e in epoca moderna, a livello territoriale, trovano il loro perno istituzionale-organizzativo nel Distretto (ente geneticamente influenzato dal modello di governo territoriale francese incentrato sui Dipartimenti e i Prefetti)⁶.

Più precisamente, l’introduzione del Distretto, quale circoscrizione amministrativa sovracomunale posta sotto la guida di un *Governador Civil*, risale alle riforme del 1832-1835, in correlazione diretta all’adozione di un

² Tale è la descrizione offerta dall’art. 5.1 della *Constituição da República Portuguesa* del 1976 (CRP).

³ Cfr. in particolare gli artt. 6.2 e 225. 3 CRP.

⁴ In quanto Paese con frontiere definite e stabili più antico d’Europa (la cui origine può farsi risalire alla fine del XIII secolo: *Tratado de Alcanizes* del 1297).

⁵ La formula *Terreiro do Paço* (Piazza del Palazzo) corrisponde al nome con cui è comunemente indicata a Lisbona l’attuale *Praça do Comércio* (Piazza del Commercio), nella quale sino al terremoto del 1755 si ergeva il palazzo reale (*Paço real da Ribeira*).

⁶ A somiglianza di questi, e mutuando anche dalla coeva esperienza spagnola, nell’ordinamento portoghese sono presenti, per l’appunto, i Distretti e i Governatori Civili di nomina governativa (al pari del *Governador Civil* nelle Province in Spagna; del *Presidente da Província* in Brasile, dalla *Constituição* del 1824 in poi; e del Prefetto in Italia, dall’avvio dell’esperienza unitaria nel 1861). Sul modello francese qui evocato, *ex multis*, cfr. J.-P. Poussou, *La création et l’évolution d’un modèle d’organisation administrative territoriale: la France, de la révolution française à la III République*, in F. de Sousa (Coor.), *Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente*, Porto, 2014, 221 ss. (disponibile sul sito *internet* <https://agc.sg.mai.gov.pt>).

nuovo modello amministrativo e di razionalizzazione del territorio nella cornice del consolidamento del liberalismo in Portogallo. L'ente distrettuale si mantiene – con modifiche introdotte nei regimi successivi della Prima Repubblica (dal 1910) e della *Ditadura Nacional* (1926-1933), che fa da preludio all'*Estado Novo*⁷ – fino alla vigilia dell'assetto democratico-pluralistico dischiuso dalla “rivoluzione dei garofani” del 1974⁸. Com'è noto, la CRP del 1976 innova profondamente l'assetto di governo dei territori substatali. La democratizzazione degli enti locali (*autarquias locais*) incentrati sulle *freguesias* e i *municípios* (tutti forniti di organi elettivi) si accompagna alla previsione di nuovi enti sovramunicipali deputati a soppiantare i Distretti: le “regioni autonome” per i due arcipelaghi atlantici⁹ e le *regiões administrativas* per la parte continentale del Paese. In quest'ultima, l'avvicendamento tra gli enti in discorso non è tuttavia immediato¹⁰: la CRP prevede, infatti, che sino all'“istituzione in concreto” delle regioni amministrative il *Distrito* continua a sussistere quale “divisão distrital” nei territori da esse abbracciati¹¹. La struttura organizzativa del Distretto si sostanzia in un organo apicale costituito dal *Governador Civil* (che, «*assistido por um conselho*», è deputato a «representar o Governo e exercer os poderes de tutela na área do distrito») e in una «assembleia deliberativa» composta da rappresentanti dei municipi secondo criteri da stabilirsi con legge¹².

Nato sull'onda delle aspirazioni riformiste liberali del primo Ottocento e radicatosi nella realtà portoghese, il Distretto è risultato oggetto di periodica contestazione¹³. In special modo a partire dagli anni Sessanta del XX secolo (nella fase critica dell'*Estado Novo*) è percepito come non coerente con una riorganizzazione del territorio funzionale allo sviluppo economico. Dopo il 1976, la sua persistenza quale rilevante unità di suddivisione territoriale del Paese si deve essenzialmente all'insufficienza

⁷ Cfr., tra gli altri, A. Costa de Matos, *Estado Novo e Poder Local (1936-1940): Uma Aproximação ao Problema*, in F. Taveira da Fonseca (coor.), *O poder local em tempo de Globalização. Uma história e um futuro*, Coimbra, 2005, 11 ss.

⁸ A sua volta innescata di fatto da un golpe militare: per tutti cfr. G. De Vergottini, *Le origini della seconda repubblica portoghese (1974-1976)*, Milano, 1977, spec. 11 ss.

⁹ Il cui territorio è ulteriormente articolato in enti municipali a loro volta suddivisi in parrocchie (*Freguesias*)

¹⁰ Dal 1976, tuttavia, si è prodotta l'“*extinção*” dei quattro «*Distritos Autónomos*» delle Azzorre e di Madeira.

¹¹ Art. 291.1 CRP. Più in dettaglio, la “*divisão administrativa*” del territorio continentale è anch'essa strutturata su tre livelli, risultando tuttora fondata su 18 *Distritos*, articolati in 278 municipi (*Concelhos* o *Municípios*, caratterizzati dalla presenza di *Câmaras Municipais*) a loro volta ripartiti in 2.881 *Freguesias*.

¹² Art. 191.2-3 CRP.

¹³ Nella vasta letteratura sull'argomento, per un efficace inquadramento del tema, cfr. F. Catroga, *A divisão administrativa do território no Portugal contemporâneo. Entre o Distrito e as Províncias*, in F. de Sousa (Coor.), *Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente*, cit., 58 ss.

dell'azione politica nel portare a maturazione il processo di istituzione in concreto delle regioni amministrative nella parte continentale del Paese¹⁴.

2. Lo “Stato unitario” portoghese e il decentramento: note minime

Nell'accennata temperie – di lunga e salda tradizione unitario-centralista del Paese combinata, dal 1976, con il riconoscimento dell'autonomia politico-amministrativa a favore degli arcipelaghi atlantici di Madeira e delle Azzorre – la qualificazione della forma di Stato portoghese colta dall'angolo visuale del rapporto sovranità-territorio ha dato luogo a un'assai limitata variabilità definitoria.

Tradizionalmente, la qualificazione fondamentale dello Stato portoghese sotto il profilo territoriale è quella che fa riferimento all'unitarietà. Sul piano positivo, la formula dell'“*Estado unitário*” inizialmente trova consacrazione nella prima Costituzione repubblicana e liberale del 1911 (chiarendo in tal modo la natura del rapporto decentrato con le province ultramarine dei possedimenti coloniali)¹⁵ per transitare, poi, con leggera alterazione lessicale, nella Legge fondamentale, di marca autoritaria, dell'“*Estado Novo* (o Seconda Repubblica)¹⁶. Lo stesso testo costituzionale del 1976, pur in presenza (*rectius*: proprio in ragione) del riconoscimento dell'autonomia politico-amministrativa regionale della parte insulare, non deflette dalla linea tesa ad affermare a chiare lettere il principio dell'unitarietà statale¹⁷. In particolare, nella formula che caratterizza l'*incipit* dell'art. 6.1 CRP («O Estado é unitário») il predicato “unitario” riferito allo Stato è assimilabile anche a quello di “indivisibile”¹⁸ presente, tra le Costituzioni europee, in quelle italiana (art. 5) e spagnola

¹⁴ In termini sostanzialmente coincidenti, cfr. F. De Sousa, *Introdução*, in *Id. (Coor.), Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente*, cit., 14, il quale riporta anche il pensiero di João Caupers, secondo cui la *circunscrição distrital* si è rivelata «*demasiado exígua para as necessidades de uma administração moderna*». Per un'ampia ricostruzione della parabola evolutiva sin qui compiuta dall'ente in parola cfr. J.A. Costa Ferreira, *O poder local e regional na Assembleia Constituinte 1975-1976: as regiões administrativas*, Lisboa, 2007.

¹⁵ Ai sensi del disposto dell'art. 1 Cost. 1911 la *Nação Portuguesa* è «*organizada em Estado unitário*».

¹⁶ Costituzione del 1933, art. 5: «*O Estado Português é uma República unitária e corporativa*».

¹⁷ Inequivoco al riguardo il disposto dell'art. 6.1 CRP: «*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*».

¹⁸ In chiave sistematica, sembra di poterne evincere conferma dal contenuto sia dell'art. 225.3 CRP («*A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado*») che dell'art. 225.2 CRP (ai sensi del quale l'autonomia regionale è concepita non solo quale strumento di partecipazione democratica, di sviluppo economico-sociale e di promozione e difesa degli interessi regionali, ma anche come «*reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses*»).

(art. 2), ma soprattutto nella prospettiva lusitana va considerato quale riaffermazione della “tradizione centralistica”¹⁹.

Su questo retroterra qualificatorio, limitata in dottrina risulta la latitudine della divaricazione delle letture dell’attuale organizzazione territoriale portoghese, che, per rimanere alle principali, si sintetizzano in termini di “Estado Unitário”²⁰ tout court ovvero, con fare che appare strizzare l’occhio a bizantinismi, in quelli di “Estado Unitário Regional Periférico”²¹.

Le impostazioni riferite, tuttavia, non approdano all’esito estremo di svilire l’autonomia locale e regionale della CRP al punto di svuotare dall’interno la valenza democratica della concezione decentralizzata dello Stato; non rinunciano, in ultima analisi, a identificare la (necessaria) presenza di una forma di separazione verticale dei poteri complementare alla tradizionale separazione orizzontale²².

In prospettiva più empirica, il punto fermo della riflessione sull’assetto territoriale portoghese risiede nella presa d’atto della presenza di una regionalizzazione parziale con tendenza sostanziale al regionalismo differenziato: differenziazione che tocca il suo culmine nel periodo 1998-2004 in forza, da un lato, del fallimento del *referendum* sulla regionalizzazione amministrativa della parte continentale (con ripartizione in nove regioni proposte: tema su cui si ritorna poco più oltre) e, dall’altro lato, del rafforzamento dell’autonomia politico-legislativa operata dalla VI revisione costituzionale²³.

¹⁹ Cfr. in proposito C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, 2007, 207. Del resto, l’art. 51.4 CRP fa esplicito divieto di costituzione di partiti “d’indole regionalista”: «*Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional*».

²⁰ In specie J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, VII ed., *reimpressão* 2019, 361, ritiene che non possa neppure parlarsi di Stato regionale o di “Estado Unitário Regional”, perché si è in presenza di un «*regime autónómico com caracter de exceção*». A mente di J. Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, V ed., Coimbra, 2013, 871, la caratterizzazione come Stato unitario, in prospettiva, vale ad escludere ogni declinazione in senso federalista.

²¹ Della formula apparentemente polivalente di “Stato unitario regionale periferico” ragiona in particolare J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, Tomo III- IV, Coimbra, 2014, 302 s., a giudizio del quale si è in presenza di un «*quadro simultaneamente unitário e autónómico do Estado português*».

²² J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Fundamentos da Constituição*, cit., 226.

²³ Per un inquadramento delle novelle costituzionali del 2004 sia consentito far riferimento a R. Orrù, *La VI Revisão della Costituzione portoghese del 1976: dalla scelta «minimalista» al risultato altamente «problematico»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2004, 1136 ss.

3. Il cambio di paradigma nella tradizione costituzionale portoghese: il riconoscimento delle regioni autonome

V'è larga concordanza di vedute sul fatto che la novità in assoluto più significativa e in senso pieno della Terza Repubblica portoghese è il riconoscimento di enti territoriali substatali forniti di autonomia politico-amministrativa²⁴. La CRP si innesta sulla visione fortemente centralizzata della società e dell'organizzazione politico-istituzionale propria dell'*Estado Novo*²⁵. In questo senso, la consacrazione dell'autonomia regionale nella CRP quale coronamento di una secolare aspirazione delle popolazioni insulari del Paese²⁶ risulta prevalente sul riconoscimento del suffragio universale e del ruolo centrale del Parlamento legislatore (in parte già conosciuti in esperienze precedenti) così come sulla formalizzazione del sindacato di legittimità costituzionale di tipo giurisdizionale (già sancito dal testo costituzionale del 1911). Specialmente la creazione di Regioni autonome rappresenta una reazione alle concezioni rigidamente centraliste e accentratrici del regime precedente di stampo autoritario, nella cui cornice gli "enti locali" (*recte*: le *autarquias locais*) sono ridotti a «instrumentos de administração indirecta do Estado, sem qualquer autonomia e representatividade»²⁷.

Acor oggi divisivo nella realtà portoghese, il tema del regionalismo è storicamente vettore di forte contrapposizione tra critici e apologeti: la proposta del riconoscimento di un'autonomia politica regionale appare addirittura utopica alla vigilia della "rivoluzione dei garofani", allorché alla folta schiera dei "centralisti" (che rigettano ogni ipotesi di autonomia politico-costituzionale per gli arcipelaghi atlantici – e in particolare per le Azzorre – accedendo, al più, all'idea di un'autonomia di tipo amministrativo), si oppone il fronte di coloro che propugnano la separazione dal Portogallo in vista della creazione di uno Stato insulare indipendente²⁸. Nonostante il forte contrasto, la soluzione regionalista insulare trova comunque supporto in seno all'Assemblea costituente,

²⁴ Sull'istituzione delle regioni autonome (di cui al Titolo VII della CRP) come una delle innovazioni più significative del nuovo ordine costituzionale sotto il profilo della struttura dello Stato cfr., per tutti, J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Fundamentos da Constituição*, cit., 226 s.

²⁵ Il sistema amministrativo oltremodo centralizzato risultava senz'altro strumentale all'azione personale di Salazar: in proposito, *ex multis*, cfr. A. Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal: 1960-99*, Vol. II, Lisboa, *passim*.

²⁶ Nella vasta letteratura in materia e con particolare riguardo alla «questão açoriana» cfr. A. Barreto, *Autonomia regional, descentralização e limites ao poder político: reflexões sobre o caso açoriano*, in *Análise Social*, XXIX, 1-2/1994, 267 ss.

²⁷ J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991, 226.

²⁸ Tra gli altri cfr. J.G. Reis Leite, *Nos Quarenta anos da autonomia. Uma reflexão*, in *Povos e Culturas*, n. 20, 2017, 10. In tema cfr. l'ampia ricostruzione documentale di J. Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, 2 vol., Lisboa, 1978.

finendo per sostanziare di sé il futuro *Título VII (Regiões Autónomas)* della Parte III (*Organização do poder político*) della CRP del 1976²⁹.

Ciò comunque non segna la conclusione, tanto nel dibattito pubblico che in quello politico, del confronto tra corifei e oppositori del regionalismo: la declinazione pratica della realtà regionale insulare (*recte*: del “sistema autónomico constitucional”) infatti finisce per ruotare intorno alla questione centrale dell’affermarsi di letture riduttive «dos direitos constitucionais autónomicos», di cui si fa particolare interprete il giudice costituzionale³⁰ in tensione con l’opposta tendenza costantemente alimentata in seno alle due regioni di rivendicazione di maggiori spazi di autonomia (parzialmente soddisfatta, come accennato, nel corso della revisione costituzionale del 2004).

Già nel corso della crisi da Covid-19 e della fisiologica accentuazione del momento centralizzatore propria delle politiche antipandemiche, il 1° luglio 2020, il Presidente della Repubblica portoghese (il giuspubblicista Marcelo Rebelo de Sousa), ha inteso mettere in chiaro come l’autonomia regionale rappresenti «uma das mais felizes e mais frutuosas realizações do Portugal democrático», considerando che è «um elemento de coesão nacional» che «sana conflitos em vez de os fomentar»³¹.

In quanto incompleta e asimmetrica la regionalizzazione lusitana è ben definibile *sui generis* o “atipica”.

Precisato che all’asimmetria giuridica (la creazione di regioni autonome insulari contrapposte alla previsione di regioni amministrative continentali) si accompagna un’asimmetria materiale (in termini sia demografici³² sia dell’estensione territoriale³³) va rimarcato che fattore

²⁹ Giova incidentalmente notare che tutti gli articoli compresi nel Titolo, nel corso delle diverse revisioni costituzionali che si sono succedute (dalla prima del 1982 alla quinta del 2005), hanno subito ripetute modifiche (e in taluni casi anche fino a quattro volte). Sull’organizzazione istituzionale delle regioni definita in Assemblea costituente cfr. A. Ourique, *O governo das ilhas portuguesas no final do século XX*, in *Arquipélago-História*, 2ª série, VII, 2003, 197 ss.

³⁰ Di fondamentale rilievo in ordine alla definizione del perimetro dei poteri e dell’autonomia legislativa delle Regioni autonome appare l’*Acórdão* n. 304/2011 del *Tribunal Constitucional* portoghese, il quale – in base al disposto dell’art. 228.2 CRP – tratteggia i contorni di una «regra da supletividade (integrativa) do direito estadual», giungendo a ritenere che «ocorre violação da autonomia legislativa regional sempre que, cumulativamente, se verificarem as seguintes condições: i) o legislador nacional aprova normas revogatórias de legislação regional, ii) essa legislação regional respeita todos os requisitos constitucionalmente previstos no artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, iii) e é aprovada no estrito âmbito da autonomia financeira regional [artigo 227.º, n.º 1, alínea j), da Constituição]».

³¹ V. il messaggio presidenziale in occasione delle celebrazioni del *Dia das Regiões* e pubblicato sul sito *internet* ufficiale della Presidenza della Repubblica portoghese (*Presidente da República assinala Dia da Região Autónoma da Madeira e das Comunidades Madeirenses*, in www.presidencia.pt).

³² La popolazione insulare è circa un ventesimo di quella complessiva.

³³ La parte regionalizzata del Portogallo corrisponde a circa il 3,5% del territorio complessivo. Un’asimmetria territoriale inoltre è riscontrabile anche tra le due regioni,

nodale del profilo dell'incompletezza è la già accennata circostanza per cui la regionalizzazione amministrativa della parte continentale del territorio nazionale è per così dire rimasta "congelata" dall'entrata in vigore della CRP a tutt'oggi: il passaggio costituzionalmente prescritto dell'istituzione in concreto delle Regioni amministrative risulta tuttora imbrigliato nell'ostacolo dell'esito negativo dell'apposito *referendum* celebrato nel 1998³⁴.

La creazione di enti territoriali regionali (sebbene con sola autonomia amministrativa) anche nella parte continentale del Paese si è rivelata nel tempo un tema politicamente delicato e dilemmatico: nel dibattito pubblico degli ultimi decenni alle virtuosità del decentramento regionale quale strumento funzionale a superare gli squilibri tra le diverse aree del Paese³⁵ si contrappongono le implicazioni negative conseguenti alla necessità di ricorrere a una mappa territoriale non coincidente con l'impostazione tradizionale risalente ai Distretti³⁶.

Sta di fatto che nonostante l'idea sia stata più volte rilanciata, l'istituzione di enti regionali continentali non si è finora concretizzata. Di talché, il Paese resta (per la preponderante parte continentale) con un'impostazione organizzativa di matrice centralistica.

4. Le entità territoriali portoghesi nell'emergenza pandemica

Nel contesto portoghese la risposta alle sfide pandemiche da Covid-19 in via generale non ha messo in tensione la legalità costituzionale né sotto il profilo dei rapporti centro-periferia, né con riguardo al sistema delle fonti, trovando piuttosto collocazione all'interno della dichiarazione di svariate tipologie di stati di eccezione, che ricevono attenta disciplina sia nel dettato della Costituzione del 1976 sia in fonti di rango legislativo³⁷.

posto che l'estensione dell'arcipelago delle Azzorre è circa il triplo di quella dell'arcipelago di Madeira.

³⁴ Gli artt. 255 e 256.1 CRP subordinano l'istituzione in concreto delle regioni amministrative all'approvazione di un'apposita legge e al «voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional». Sulla consultazione popolare del 1998 nella dottrina lusitana cfr. in particolare A.B. Santos, *Regionalização: crónica de uma morte anunciada*, in *Análise Social*, XXXIII, 4/1998, 885 ss.

³⁵ Per il rilievo della coesione territoriale nell'attuazione del *Programa do XXII Governo Constitucional* cfr. *Comunicado do Conselho de Ministros de 17 de junho de 2021*, pt. 6 (disponibile all'indirizzo *internet* <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=427>).

³⁶ Indicazioni in R. Orrù, *L'«istituzione in concreto» delle Regioni amministrative in Portogallo negata per referendum: una partita chiusa?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/1999, 220 ss.

³⁷ La regolamentazione insiste su lunga teoria di previsioni costituzionali che chiamano in causa, quanto alla dichiarazione, alla gestione degli stati emergenziali e ai controlli relativi, tutti i principali organi costituzionali (la dichiarazione del Presidente della Repubblica deve avvenire sulla base di autorizzazione dell'organo parlamentare e parere dell'esecutivo in

Nei primi mesi del 2020, all’esplosione su scala globale dell’emergenza sanitaria da Covid-19³⁸, il Portogallo, dopo un primo momento in cui sembrava fosse possibile tenere sotto controllo la situazione³⁹, si è trovato, al pari di altri Stati europei, a dover affrontare l’improvvisa impennata del numero dei casi di infezione⁴⁰. In uno scenario proiettato ad assumere i contorni della calamità pubblica prolungata (cui si è cercato inizialmente di far fronte mediante la dichiarazione dello “stato di allerta”⁴¹ e l’adozione di misure «excepcionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2»⁴²), il Presidente della Repubblica, di concerto con l’esecutivo nazionale e l’organo parlamentare, ha ritenuto necessario procedere, per la prima volta nel corso della vita della Terza Repubblica portoghese, alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui all’art. 19 CRP⁴³.

presenza delle garanzie offerte da un articolato sistema di giustizia costituzionale). Inoltre, il perimetro delle previsioni costituzionali si estende alla particolareggiata regolamentazione sia del contenuto minimo sia dei limiti sostanziali dell’atto che decreta lo stato di emergenza, coprendo un ampio ventaglio di situazioni che vanno dalla limitazione dei diritti alla salvaguardia delle competenze e del funzionamento degli organi regionali, dall’impiego delle forze armate all’esercizio del potere di revisione costituzionale (artt. 19.1-8, 134.d, 138.1-2, 161.l, 162.c, 164.e, 172.1, 179.3.f, 197.1.g, 275.7, 289 CRP). In sintesi, il modello emergenziale è costituzionalizzato in maniera accorta nell’ordinamento portoghese allo «scopo di garantire il permanere, per quanto possibile, di un sistema liberal-democratico unitamente alla continuità del sistema costituzionale»: così E.A. Imparato, *Il Portogallo al banco di prova dell’emergenza sanitaria mondiale*, in *DPCE online*, 2/2020, 1614. Sulla minuta regolamentazione costituzionale, dal punto di vista sia sostanziale che procedurale, dell’atto che dichiara lo stato di emergenza cfr. J. Bacelar Gouveia, *Estado de exceção no direito constitucional. Uma perspetiva do constitucionalismo português*, Coimbra, 2020, spec. 127 ss.; per spunti in prospettiva teorico-comparata, di recente, tra i molti, cfr. A.B. Kaiser, *Ausnahmeverfassungsrecht*, Tübingen, 2020, 11 ss.

³⁸ Conclamata dalla dichiarazione dell’Organizzazione mondiale della salute (OMS) dell’11 marzo 2020 di situazione pandemica a causa di un coronavirus (a sua volta anticipata, il 30 gennaio 2020, da altra dichiarazione secondo cui la diffusione del virus costituisce un’emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale).

³⁹ Facendo addirittura parlare di “miracolo portoghese”: nella pubblicistica portoghese, *ex multis* cfr. cenni in P. Laires, *No princípio era o milagre português*, in *publico.pt*, 4 febbraio 2021.

⁴⁰ In particolare, dal novembre 2020, nonostante i numeri non siano paragonabili a quelli della vicina Spagna o della Francia, anche il Paese dell’estremità iberica conosce un rapido e inquietante aumento dei contagi fino alla primavera del 2021.

⁴¹ Assunta in presenza di un numero di casi di infezione ancora non troppo elevato, tale situazione emergenziale non ricevendo diretta consacrazione nel dettato costituzionale (che accanto allo stato d’emergenza si limita a prevedere lo stato d’assedio) trova il proprio fondamento positivo agli artt. 8 ss. della “Legge fondamentale per la protezione civile” (*Lei de Bases de Proteção Civil*, approvata dalla *Lei* n. 27 del 2006). La stessa legge prevede altresì la “*situação de contingência*” (artt. 16 ss.) e la “*situação de calamidade pública*” (artt. 19 ss.).

⁴² *Decreto-Lei* n. 10-A/2020, del 13 marzo 2020 (recante, in particolare, misure tese a impedire la diffusione del *virus* incrementando «*as possibilidades de distanciamento social e isolamento profilático*»).

⁴³ La decretazione dello stato d’emergenza ha luogo con atto presidenziale assunto ex art. 134.g CRP: *Decreto do Presidente da República* n. 14-A/2020; l’atto in parola è preceduto dalla *Resolução* n. 15-A/2020 (mediante la quale l’*Assembleia da República* autorizza il Presidente portoghese a dichiarare lo stato di emergenza dal 19 marzo al 2 aprile 2020, sulla base del

La dichiarazione dell'*estado de emergência*⁴⁴, per un periodo complessivo di 45 giorni⁴⁵, ha comportato l'introduzione di varie misure fortemente limitative per tutti i portoghesi della libertà di movimento e di altri diritti, specie nella sfera economica⁴⁶. Dal 2 maggio 2020, nel Paese lusitano, si declassa lo "stato di emergenza" a "stato di calamità"⁴⁷, secondo

ricorrere di una situazione di calamità pubblica) e seguito dalla normativa governativa di applicazione dello stato di emergenza (*Decreto* n. 2-A/2020 del 20 marzo 2020, rettificato ai sensi della *Declaração de Retificação* n. 11-D/2020, entrata in vigore alle 00h00 del 22 marzo 2020).

Il ritmo degli eventi al riguardo è davvero incalzante: il 2 marzo 2020 si registrano i primi casi di infezione da Covid-19 in Portogallo; nei giorni immediatamente successivi, la crescita esponenziale dei contagi induce il Governo portoghese ad adottare progressivamente varie misure di contenimento dei contagi (lavoratori pubblici in *teletrabalho*, sospensione delle attività in presenza per tutte le scuole di ogni ordine e grado, chiusura delle discoteche, riduzione orari di apertura di esercizi pubblici, contingentamento delle presenze nei centri commerciali e nei ristoranti, ecc.). Il 15 marzo, il Presidente della Repubblica, Marcelo Rebelo de Sousa, annuncia la convocazione del *Conselho de Estado* per una valutazione sulla decretazione dell'*estado de emergência*. Di lì a breve, il 18 marzo, il Presidente della Repubblica, dopo aver sentito il Consiglio di Stato e aver ottenuto sia il parere positivo del Governo sia l'approvazione del relativo *Decreto* da parte dell'*Assembleia da República* dichiara effettivamente l'*estado de emergência* per 15 giorni: nel merito, la dichiarazione dello stato d'emergenza contempla il *confinamento obrigatório* e restrizioni alla circolazione in luoghi pubblici. Successivamente, il 19 marzo, il *Primeiro-Ministro*, il socialista António Costa, illustra le misure e le regole varate in *Conselho de Ministros*, e volte a dare attuazione all'*estado de emergência*.

⁴⁴ Sulla dichiarazione stato di emergenza (la cui procedura e i cui caratteri sono regolamentati in particolare agli artt. 19 e 138 CRP in guida, in particolare, da limitare i poteri normativi del Governo in tale frangente), tra i molti, cfr. G. Bargado, *O Estado de Exceção Constitucional – Teoria e prática*, in *O Direito*, n. 2/2020, 253 ss. e J. Bacelar Gouveia, *O estado de exceção constitucional em Portugal*, in AA.VV., *Estado de Emergência - COVID-19 Implicações na Justiça*, Lisboa 2020, 23 ss.

⁴⁵ Alla dichiarazione iniziale per 15 giorni del 19 marzo fanno seguito due rinnovi – ciascuno di eguale durata – con estensione fino al 2 maggio 2020. In vista del primo rinnovo, l'*Assembleia da República* provvede ad approvare, il 2 aprile 2020, la *Resolução* n. 22-A/2020, mediante la quale autorizza il Presidente della Repubblica a rinnovare la dichiarazione dello stato di emergenza sino al 17 aprile 2020 (*Decreto do Presidente da República* n. 17-A/2020); in pari data il Governo, in forza del *Decreto* n. 2-B/2020, procede alla proroga della normativa di applicazione dello stato di emergenza e abroga il precedente *Decreto* n. 2-A/2020. Il secondo rinnovo presenta una meccanica in tutto simile: il 16 aprile 2020 l'*Assembleia da República* approva la *Resolução* n. 23-A/2020, autorizzando il Presidente della Repubblica a rinnovare la dichiarazione dello stato di emergenza sino al 2 maggio 2020 (*Decreto do Presidente da República* n. 20-A/2020 del 17 aprile 2020); in pari data il Governo, in forza del *Decreto* n. 2-C/2020, procede alla proroga della normativa di applicazione dello stato di emergenza e abroga il precedente *Decreto* n. 2-B/2020 del 2 aprile 2020.

⁴⁶ La situazione di emergenza ha conosciuto misure eccezionali, ivi incluse, come anticipato, quelle di confinamento generale (o *lock down*) al fine di contenere la trasmissione del virus e la diffusione della malattia da Covid-19, ma, allo stesso tempo, atte a garantire il corretto funzionamento delle catene di approvvigionamento di beni e di erogazione dei servizi essenziali.

⁴⁷ Il passaggio all'"*estado de calamidade*" è disposto dall'esecutivo portoghese il 30 aprile 2020 (*Resolução do Conselho de Ministros* n. 33-A/2020).

un piano di “deconfinamento” articolato in tre fasi (con cadenza al 4 maggio, al 18 maggio e al 1° giugno 2020)⁴⁸ in guisa da permettere la ripresa progressiva dei diversi settori di attività nel frattempo sospesi o limitati, con ulteriore arretramento della situazione emergenziale allo “stato d’allerta”⁴⁹. L’autunno del 2020, a causa del riprendere quota dei livelli di infezione pandemica, conosce una nuova dichiarazione dello stato di emergenza⁵⁰, successivamente rinnovata più volte (a intervalli non superiori ai canonici 15 giorni) fino al 30 aprile 2021⁵¹. Il periodo immediatamente successivo è caratterizzato, in vista di un ritorno alla piena normalità che si colloca in orizzonte non proprio prossimo, dal perdurare di altri stati emergenziali di minore intensità⁵².

Il caso portoghese della gestione pandemica (con l’assunzione anche di gravose misure di distanziamento sociale e di confinamento) ricalca a grandi linee il paradigma conosciuto in altri ordinamenti europei decentrati per enti politici territoriali: vale a dire la definizione della politica emergenziale dominata dall’iper-presenza degli esecutivi nazionali “assistiti” dai loro “tecnici” e “commissari (solo formalmente temperata dal mantenimento di un ruolo di controllo del Parlamento e del Presidente della Repubblica, che peraltro è sembrato essersi declinato in pratica in

⁴⁸ Nei termini della *Resolução do Conselho de Ministros* n. 33-C/2020, del 30 aprile 2020.

⁴⁹ In questo frangente, un rinnovo dello “stato di calamità” ovvero dello “stato di contingenza” interessa alcune specifiche zone del Paese (in specie aree di Lisbona e della *Vale do Tejo*) a ragione dell’elevato numero di contagiati tra i residenti: in proposito di particolare rilievo è la *Resolução do Conselho de Ministros* n. 45-B/2020, del 22 giugno 2020, che definisce regole speciali per l’*Área Metropolitana* di Lisbona nel quadro della *situação de calamidade* dichiarata mediante la *Resolução do Conselho de Ministros* n. 40-A/2020, del 29 maggio 2020. Successivamente, sono dichiarate la *situação de contingência* nell’area metropolitana di Lisbona e la *situação de alerta* in tutta la restante parte del territorio nazionale: *Resolução do Conselho de Ministros* n. 55-A/2020, del 30 luglio 2020.

⁵⁰ Il 6 novembre 2020, l’*Assembleia da República* approva la *Resolução* n. 83-A/2020, che autorizza il Presidente della Repubblica a dichiarare lo stato di emergenza sino al 23 novembre 2020 (*Decreto do Presidente da República* n. 51-U/2020). Il Governo quindi regolamenta l’applicazione dello stato di emergenza in forza del *Decreto* n. 8/2020, dell’8 novembre 2020.

⁵¹ In tutte le circostanze del rinnovo, si osserva lo schema del Decreto presidenziale preceduto da specifica Risoluzione parlamentare e seguito da apposito Decreto governativo recante le misure attuative. Nella catena dei provvedimenti, si distingue la *Resolução* n. 1-B/2021 dell’*Assembleia da República*, del 13 gennaio 2021, che modifica l’autorizzazione precedentemente concessa.

⁵² Più precisamente, dal 1° maggio 2021 lo “stato di emergenza” cessa di essere rinnovato e in suo luogo si ripristina la vigenza della “situazione di calamità”, reiterata (e in parte alterata nella concreta disciplina) fino al 20 agosto 2021 mediante il ricorso a una lunga catena di Risoluzioni del Consiglio dei Ministri (adottate a intervalli inferiori ai 15 giorni, l’una dall’altra). A ruota si passa alla “*situação de contingência*” sino al 30 settembre 2021 (*Resolução do Conselho de Ministros* n. 114-A/2021). Dal 1° ottobre 2021 si è tornati alla “stato di allerta” (nel quadro di una riduzione progressiva delle misure anti-Covid e sulla scorta di una campagna vaccinale con tassi di coinvolgimento della popolazione tra i più alti in Europa).

senso ratificatorio)⁵³. È utile osservare, incidentalmente, come per le aree insulari si tratti di “stati di eccezione” che vedono necessariamente la compartecipazione delle Regioni autonome (in coordinamento con gli organi nazionali) in quanto enti competenti per le politiche e le azioni di protezione civile⁵⁴.

In definitiva, nel quadro della gestione emergenziale il Portogallo sperimenta stati di eccezione di vario genere nella cui cornice l'esecutivo nazionale determina l'adozione di misure restrittive che arrivano a dispiegare anche un fortissimo effetto di compressione su molteplici diritti e libertà⁵⁵, ma salvaguardando al contempo sia l'essenza democratica delle dinamiche politico-istituzionali, sia i principi dello Stato di diritto e della separazione dei poteri e sia, infine, la piena integrità del sistema delle fonti quale delineato nella CRP del 1976⁵⁶.

Nel complesso, l'accennata gestione politica dell'emergenza pandemica ha implicato non trascurabili ricadute sul funzionamento delle istituzioni politiche⁵⁷, sui rapporti tra organi di indirizzo politico (con la

⁵³ Con specifico riguardo all'esperienza portoghese, cenni in M. Camerlo, L. Mota, A. Castaldo, A. Malamud, J.R. Teruel, *Impacto da COVID-19 na estrutura organizacional e decisória dos governos. Portugal em perspectiva comparada*, in A. Delicado, J. Ferrão (Eds.), *Portugal Social em Mudança. Impactos Sociais da Pandemia COVID-19*, Lisboa, 2021, 59 ss.

⁵⁴ *Ex art. 60 della Lei de Bases da Protecção Civil (Lei n. 27/2006)*. La dichiarazione e l'implementazione della situazione di stato emergenziale, oggetto di una sequela di rinnovi consecutivi (di 15 giorni ciascuno, come detto, fino al 30 aprile 2021, e con alcune modifiche sostanziali della normativa emergenziale), sul piano positivo risultano imperniate su diverse tipologie di atti-fonte: a livello nazionale poggiano sia su Risoluzioni dell'Assemblea della Repubblica che su appositi Decreti del Presidente della Repubblica; mentre in ambito regionale i decreti presidenziali ricevono applicazione (“regolamentazione”) mediante il ricorso a specifici atti regolamentari (in particolare, nella Regione delle Azzorre, della fonte atto del tipo di *Decreto Regulamentar Regional*).

⁵⁵ In proposito, *ex multis*, cfr. J. Bacelar Gouveia, *Portugal e a COVID-19: balanço e perspectivas de uma Ordem Jurídica de Crise*, in *Revista do Ministério Público*, 41, 2020 (*Número Especial Covid-19*), 93 ss., il quale assume una posizione critica rispetto alla legittimità di misure particolarmente restrittive dei diritti fondamentali se non in presenza di uno stato di emergenza in senso stretto (nello stesso fascicolo, con diverse impostazioni, cfr. anche i saggi di L. Fábrica, *Os decretos de declaração e de execução do estado de emergência – aspectos constitucionais e administrativos*, cit., 15 ss.; C. Amado Gomes, *Legalidade em tempos atípicos: notas sobre as medidas de polícia sanitária no âmbito da pandemia*, cit., 43 ss.; J. Melo Alexandrino, *Devia o direito à liberdade do artigo 27.º da Constituição ter sido suspenso?*, cit., 79 ss.).

⁵⁶ Conformemente cfr., in specie, E.A. Imparato, *Il Portogallo al banco di prova dell'emergenza sanitaria mondiale*, cit., 1635.

⁵⁷ *L'Assembleia da República*, in particolare, sebbene non abbia accusato alcuna soluzione di continuità quanto al suo funzionamento, ha conosciuto comunque un rallentamento e una contrazione quantitativa dei suoi lavori: in proposito, cfr. in specie J.C. Loureiro, *During the Covid-19 pandemic the Portuguese Parliament did not 'revolutionize' its functioning*, in *The Parliament in the time of coronavirus. Portugal*, Robert Schuman Foundation, Paris-Brussels 2020, 1 ss. (disponibile sul sito *internet* www.robert-schuman.eu). Per un quadro dell'impatto della condizione emergenziale sull'attività legislativa e dell'esecutivo nella realtà lusitana

sottolineatura del ruolo dell'esecutivo e della sua rapidità d'intervento), e sul pluralismo territoriale (con alterazione dei rapporti tra centro e periferia a vantaggio del primo sulla seconda: del resto, le decisioni tendono normalmente ad essere centralizzate in situazioni di emergenza).

4.1. (Segue): l'occasione di intervento del *Tribunal Constitucional*

La nota dominante dall'angolo visuale dell'organizzazione territoriale lusitana è certamente la marcata centralizzazione della risposta alla sfida pandemica, che (com'è facilmente intuibile) ha oltremodo eroso i margini di autonomia degli enti decentrati. Siffatto fenomeno è suscettibile di essere colto in una prospettiva dall'elevata valenza nella misura in cui lo si identifica alla stregua di «uno degli elementi chiave che ha consentito al Portogallo, a differenza di altri paesi europei come l'Italia e la Spagna, di contenere i contagi»⁵⁸.

L'assunto della «gestione centralizzata» dell'emergenza – senza tangibili margini di differenziazione su base regionale-insulare, pur in presenza della tendenza regionale al varo di situazioni emergenziali che si affiancano a quelle nazionali facendo perno sulle competenze loro riconosciute dallo Statuto politico-amministrativo e in materia di protezione civile⁵⁹ – appare plasticamente confortato dal giudice costituzionale accentrato portoghese nel suo *Acórdão* n. 424/2020.

In questa pronuncia il *Tribunal Constitucional* portoghese (TC) dichiara l'illegittimità costituzionale di una serie di norme regionali che obbligano coloro che giungono⁶⁰ sul territorio della *Região Autónoma dos Açores* a subire, a scopo di profilassi, un periodo di isolamento obbligatorio («confinamento obrigatório»), della durata di 14 giorni (da trascorrere ristretti in un albergo), giudicandole lesive delle previsioni di cui all'art. 165.1.b CRP, in collegamento con il disposto dell'art. 27 CRP⁶¹.

Il TC ritiene che molte delle restrizioni imposte al ricorrente in ordine al confinamento in albergo (e ancor più se dette restrizioni sono considerate nel loro complesso) costituiscono inequivocamente una «totale

cf., tra gli altri, M. Melo Egídio, D. Connil, D. Löhrer, *Chronique de droit constitutionnel portugais*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 126, 2021, 245 s.

⁵⁸ Sugli aspetti richiamati nel testo, in lingua italiana, v. E.A. Imparato, *Il Portogallo al banco di prova dell'emergenza sanitaria mondiale*, cit., 1614.

⁵⁹ Su cui, da ultimo, cf. A. Ourique, *Os direitos humanos em regime político autonómico. O caso dos Açores no âmbito da pandemia Covid-19*, in *De Legibus - Revista de Direito da Universidade Lusófona Lisboa*, 2/2021, spec. 32 ss. e 40 ss. (disponibile all'indirizzo internet <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus/article/view/7935/4833>).

⁶⁰ Nel caso di specie mediante il ricorso a collegamenti aerei.

⁶¹ La disciplina della misura di «confinamento obrigatório profilático» in questione, introdotta dal Governo della *Região Autónoma dos Açores* (RAA) in attuazione di norme del *Regime Jurídico do Sistema de Proteção Civil da RAA*, è contenuta, in particolare, in alcune previsioni della *Resolução do Conselho do Governo* n. 123/2020, del 4 maggio 2020 con rinvio al disposto della precedente *Resolução do Conselho do Governo* n. 77/2020, del 27 marzo 2020.

privazione della libertà” («*privação total da liberdade*»), tra l’altro, trovandosi l’interessato (in un’ottica di “massima dimensione astratta” della normativa), «circoscritto a um espaço confinado [...] de todo impedido de circular e de livremente se movimentar»⁶². In proposito, i giudici di *Pálacio Ratton* richiamano la *ratio decidendi* dell’*Acórdão* n. 479/94, in cui il TC ha ritenuto che senz’altro integri l’ipotesi di privazione della libertà la costrizione in uno spazio confinato per la durata di sei ore: nel caso ora in esame la durata temporale (la quarantena imposta) è addirittura di 56 volte maggiore. Appare degno di nota inoltre come il *Tribunal* in proposito aggiunga⁶³ che, nonostante il contesto alberghiero possa essere ritenuto più “amichevole”, la situazione di confinamento dell’interessato appare maggiormente gravosa di quella di colui che è sottoposto a una pena detentiva poiché, ad esempio, a differenza del secondo, al primo non è consentito l’accesso a uno spazio comune per fare esercizio fisico.

Fissato che le norme denunciate incidono sui “direitos, liberdades e garantias” consacrati nella CRP (anche laddove, in maniera più riduttiva, si dovesse ritenere che il *vulnus* interessa non la libertà in generale e personale *ex art. 27.1-2 CRP*, ma il diritto di circolazione di cui all’art. 44 CRP), il TC concentra la sua attenzione sul fatto che il contenuto delle dette previsioni regionali, in forza del disposto dell’art. 165.1.b CRP, risulta riconducibile in ogni caso alla riserva di competenza legislativa esclusiva dell’Assemblea della Repubblica, vale a dire competenza che eventualmente può essere delegata solo al *Governo da República* e giammai a un organo regionale quale il “*Governo da RAA*”⁶⁴.

5. Il ridestarsi dell’attenzione sui temi del decentramento e della regionalizzazione tra elementi di radicata diffidenza e necessità emergenziali che aprono la via al consolidamento di nuovi soggetti territoriali

Per meglio cogliere le ripercussioni della situazione emergenziale sulla dimensione regionale giova soffermarsi brevemente sui caratteri specifici del (limitato) pluralismo territoriale portoghese tra spinte centripete della tradizione e rinnovate esigenze di decentramento presenti specie della parte continentale del Paese.

⁶² *Ac.* n. 424/2020, II, pt. 2.2.3.

⁶³ In un «*num confronto que impressiona*», nelle corrosive parole del presidente del TC: v. J.P. Caupers, *O Acórdão n.º 424/2020* (Relazione alla XIII Conferenza iberoamericana), 2020, 2 (disponibile sul sito *internet* www.tribunalconstitucional.pt).

⁶⁴ *Ac.* n. 424/2020, II, pt. 2.2.4 (con riferimento agli artt. 227.1. b e 228.1 CRP). Nel merito, il TC rimarca come la previsione di cui all’art. 165.1.b CRP certamente abbracci la disciplina di tutte le situazioni giuridiche soggettive di vantaggio sancite nel Titolo II della Parte I della CRP e che la competenza legislativa dell’Assemblea della Repubblica in questo campo si estenda non solo alle limitazioni (art. 18 CRP), ma anche all’intera regolamentazione legislativa nell’ambito di detti “diritti, libertà e garanzie”.

Come si è accennato, il vero vessillo storico del Portogallo nel governo del territorio è il centralismo. Peraltro, a far data dalla VI revisione costituzionale del 2004, il tema del regionalismo è divenuto un riferimento comune nella vita sociale e politica portoghese, con accentuazioni, specie di recente, in nome di una gestione delle risorse più equilibrata oltre che trasparente e responsabile.

Sul versante del potenziamento delle prerogative delle regioni autonome torna d'attualità nel dibattito pubblico interno il tema di una nuova revisione costituzionale che intercetti meglio e in maniera più estesa le rivendicazioni autonomistiche insulari. Il Presidente della Repubblica portoghese, di recente, in occasione di una visita nella regione madeirense, ha espresso il sentimento per cui un eventuale rafforzamento dell'autonomia regionale possa aver corso all'interno di un dibattito e di procedimenti di emendamento della CRP affrontati "senza drammi, senza angosce e senza spasmi"⁶⁵. La rivisitazione delle modalità di finanziamento degli enti regionali appare peraltro il necessario corollario del rinnovato interesse per l'autonomia insulare nel confronto politico⁶⁶.

A mo' di effetto di lungo periodo, nel Portogallo continentale perdura la stasi della realizzazione della regionalizzazione amministrativa proposta dalla CRP quale elemento di decentramento e di aggiuntiva democratizzazione della nuova architettura istituzionale: come è noto, all'approvazione della *Lei-Quadro das Regiões Administrativas* (Lei n. 56/91)⁶⁷ hanno fatto seguito, da un lato, il mancato varo degli atti normativi necessari per la sua attuazione e, dall'altro lato, il doppio esito negativo della consultazione referendaria del 1998 sulla regionalizzazione amministrativa in generale e sulla proposta di una serie definita di regioni amministrative da istituire in concreto, disvelando in tutta la sua asprezza il fondamentale problema di "identificazione" delle regioni⁶⁸.

⁶⁵ Più precisamente: «*sem dramas, sem angústias, sem críspações*» (come riportano la stampa periodica e siti elettronici d'informazione v., tra gli altri, R.P. Antunes, *No dramas in Madeira*, in *Observador*, 9 giugno 2021 (consultabile all'indirizzo internet.observador.pt/especiais/no-dramas-in-madeira-marcelo-contra-marcelo-no-cerco-dos-autonomistas/).

⁶⁶ Il Presidente dell'Assemblea legislativa di Madeira (José Manuel Rodrigues), da ultimo, ha rilanciato la necessità di addivenire, in nome della solidarietà e della coesione nazionale, a «*um novo modelo de financiamento da Autonomia*» che prenda atto dei mutamenti intervenuti dal 1976 (cfr. *Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira propõe aos Açores plataforma comum de defesa dos interesses das ilhas*, 8 gennaio 2021, reperibile sul sito [internet www.alram.pt/](http://internet.www.alram.pt/)).

⁶⁷ Nel cui articolato trava spazio la disciplina di attribuzioni, competenze e modello generico di funzionamento degli organi di questi nuovi enti territoriali (ex art. 236.1 CRP rientranti nell'ampio *genus* delle *autarquias locais*).

⁶⁸ Il referendum dell'8 novembre 1998 verte infatti sia sulla regionalizzazione che sulle specifiche regioni da costituire. Più nel dettaglio, agli elettori sono proposte due domande: l'una di ambito nazionale («*Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?*») e l'altra di «*âmbito regional*» («*Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de residência?*»). Il corpo elettorale fornisce risposta negativa ad entrambi i quesiti (ampi dettagli sul sito della *Comissão Nacional de Eleições*

In questa e in altre circostanze, il Paese ha mostrato una non comune inclinazione alla coesione e all'unità culturale e territoriale, al punto che il decentramento regionale, in senso critico, è finanche ascritto ai "miti" della Terza Repubblica⁶⁹. In termini più prosaici, come è stato rilevato, la regionalizzazione è "l'eterna riforma rimandata"⁷⁰, ritenuta spesso dai critici non solo non necessaria (in ragione delle limitate dimensioni del Paese e dell'assenza di *cleavages* o chiare linee di demarcazione socio-territoriale), ma addirittura anche pericolosa (in quanto potenzialmente volano di frammentazione e di sperpero indefinito di risorse pubbliche per via del suo effetto di moltiplicatore di strutture burocratiche).

La regionalizzazione amministrativa del continente – in contrasto con la realtà degli arcipelaghi delle Azzorre e di Madeira – appare senza radici, pesantemente condizionata dai retaggi di un municipalismo vigoroso e di assai risalente memoria⁷¹. Se si vuole, la vicenda portoghese della difficoltà nel portare a concretezza le regioni amministrative continentali può essere accostata al caso della *régionalisation* francese, ma con l'importante differenza per cui riguardo al compimento del processo di regionalizzazione in parola nell'ordinamento portoghese le autorità politiche incontrano non un atteggiamento di "promozione" o anche solo di "neutralità" del dettato della Legge fondamentale⁷², ma l'opposizione (*recte*: l'ostacolo) di proceduralmente assai esigenti prescrizioni costituzionali.

Il percorso della regionalizzazione continentale lusitana sembra di necessità essersi fatto più cauto. Invero, l'architettura amministrativa del

all'indirizzo *internet* www.cne.pt/content/referendo-nacional-1998-0). Per più ampi ragguagli in materia cfr. i vari saggi contenuti nel volume Aa.Vv., *Direito administrativo das autarquias locais: estudos*, Coimbra, 2010.

⁶⁹ Cfr. J.J. Brandão Ferreira, *Regionalização: um dos mitos*, in *Observador*, 11 febbraio 2019 (consultabile all'indirizzo *internet* observador.pt/opiniao/regionalizacao-um-dos-mitos-donosso-tempo/).

⁷⁰ B.M. Machado, *Regionalização, a eterna reforma adiada*, in *Observador*, 1° maggio 2021 (consultabile all'indirizzo *internet* observador.pt/opiniao/regionalizacao-a-eterna-reforma-adiada/). Sui vari tentativi di riforma, cfr. anche J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, T. III, Coimbra, 2014, 302 ss.

⁷¹ In argomento, tra i molti, cfr. A. Candido de Oliveira, *Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo*, in *Direito regional e local*, 16, 2011, 5 ss.

⁷² Sull'articolato processo di regionalizzazione in Francia (il cui abbrivio è nel 1982 sul piano legislativo e conosce l'ingresso in Costituzione delle regioni solo in forza della legge costituzionale n. 2003-276 relativa all'organizzazione decentrata della Repubblica, la quale inserisce all'art. 72 Cost., tra l'altro, un vero e proprio diritto di sperimentazione per le collettività locali) nella dottrina in lingua italiana cfr. almeno, S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (pochi) nel recente decentramento francese*, in *Amministrare*, 2/2003, 253 ss.; e, più di recente, G. Rolla, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fasc. spec., maggio 2019, 657 ss. Fino alla riforma del 2003, in Francia, gli enti territoriali potevano esercitare competenze regolamentari esclusivamente in quanto tali competenze fossero loro attribuite espressamente dalla legge. Dopo il 2003 esse dispongono del potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze e dispongono persino di un potere di deroga alle norme legislative statali, pur non essendo in alcun modo titolari della funzione legislativa.

territorio continentale in senso decentrato per effetto della presenza di enti “intermedi” pare evolvere secondo nuovi paradigmi organizzativi “*praeter Constitutionem*”. In altri e più diretti termini, il fenomeno dell’introduzione e, soprattutto, del progressivo consolidamento positivo di cinque soggetti territoriali quali le Commissioni regionali di coordinamento e sviluppo (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* o CCDR), che coprono l’intero territorio continentale del Paese⁷³, può essere letto in senso sostanziale alla stregua di un processo di regionalizzazione “incrementale” e “sperimentale” (e perciò necessariamente precario). Le *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* nel panorama istituzionale portoghese vantano un percorso evolutivo di oltre cinque decenni⁷⁴⁻⁷⁵. Nonostante questa loro prolungata presenza nel tempo, le CCDR, quali soggetti territorialmente “*desconcentrados*” dell’Amministrazione pubblica hanno in realtà il proprio tratto caratterizzante nella “precarietà”: destinate come sono a eclissarsi (e in un certo qual modo, quindi, “vocate all’estinzione”) in corrispondenza dell’istituzione in concreto delle regioni amministrative (previste nella CRP). Nel loro *iter* evolutivo, le CCDR hanno di recente segnato una tappa di tutto rilievo. Il *Decreto-Lei* n. 27/2020, in particolare, consacra il passaggio all’elezione indiretta (o di “secondo grado”)⁷⁶ dei profili apicali (Presidenti e Vice-Presidenti) delle CCDR a opera di un collegio elettorale composto da presidenti e membri di giunte e consigli di enti locali (*municípios e freguesias*) della rispettiva area territoriale⁷⁷ (peraltro, in una logica compromissoria che rinuncia, al momento, all’ampliamento delle competenze delle *Comissões* stesse).

Appare evidente come, in tal modo, nell’organizzazione territoriale portoghese, si sia inteso rafforzare la carica ‘democratica’ della direzione degli esecutivi delle CCDR e, a cascata, la legittimazione delle CCDR in

⁷³ Ripartite secondo lo schema: Nord, Centro, Lisbona e Valle del Tago, Alentejo, Algarve.

⁷⁴ E, inizialmente, abbracciano anche gli attuali territori delle Azzorre e di Madeira.

⁷⁵ Le CCDR, infatti, sebbene istituite formalmente nel 2003, possono farsi risalire, geneticamente, alle *regiões de planeamento* (del 1969), prima, e alle *Comissões de Coordenação Regional* (CCR del 1979), poi.

⁷⁶ Modalità elettiva che sembra riprendere la scelta operata nell’ordinamento italiano dalla Legge n. 56/14 (c.d. legge Delrio) per la preposizione alla carica dei Presidenti delle Province (eletti dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della Provincia con voto diretto, libero e segreto per un periodo di quattro anni). Anche questa al suo apparire si profila quale disciplina transitoria in attesa di una riforma costituzionale inclusiva dell’abolizione delle Province (riforma, come noto, bocciata dal referendum costituzionale del dicembre 4 dicembre 2016).

⁷⁷ Novella poi confermata legislativamente dall’*Assembleia da República* (*Lei* n. 37/2020) e attuata in via regolamentare ancora dall’esecutivo (*Portaria* n. 533/2020). La struttura organizzativa delle CCDR oltre a Presidente e Vice-Presidente comprende un *conselho administrativo*, una *comissão de fiscalização* e un *conselho regional*. Fino alle novità legislative di cui si discute, il Presidente è di nomina governativa con un mandato di tre anni, e nessuno degli altri organi risulta elettivo in modo diretto (cfr. artt. 1-14 dell’*Anexo* della *Portaria* n. 533/2020).

sé⁷⁸, le quali appaiono vieppiù proiettate a rappresentare il contrappeso ai rischi, nel medio termine, di una centralizzazione eccessiva delle funzioni statali, senza peraltro compromettere la possibilità dell'istituzione in concreto delle "regioni amministrative": in questa ottica, l'elezione indiretta (che veicola una legittimazione democratica affievolita o embrionale) dei vertici delle CCDR rappresenta un punto d'equilibrio tra diverse esigenze.

6. Spunti di chiusura: dall'estinzione alla metamorfosi degli enti intermedi precari

Quanto alle implicazioni "sistemico-territoriali", se, per un verso, può prendersi atto che l'emergenza pandemica non è stata cavalcata dalle Regioni autonome quale *occasio* per dare impulso a (o giustificazione di) spinte centrifughe⁷⁹, su cui (con consolidato orientamento) vigila attentamente il *Tribunal Constitucional*, per altro verso, deve altresì constatarsi che la crisi sanitaria non ha rappresentato neppure l'innescò di rinnovati e più incisivi impulsi centripeti quanto alla complessiva organizzazione territoriale del Paese.

Nell'ordinamento portoghese il decentramento regionale (di tipo sia politico che amministrativo), come si è cercato di illustrare, è questione tanto di grande rilievo istituzionale quanto molto delicata in prospettiva sia sociale che politica.

Sotto le spinte della complessità delle società post-industriali, degli sviluppi della globalizzazione e delle dinamiche di *multilevel governance* su scala continentale anche la dimensione istituzionale lusitana non può ignorare l'esigenza di pervenire a una piena istituzionalizzazione infrastatuale che vada oltre la mera dimensione insulare: il processo de *descentralização* territoriale in atto, per le resistenze storico-culturali, si dipana lungo modelli di sviluppo atipici nella realtà europea, e con esiti sinora non troppo soddisfacenti.

Ma c'è di più. La morfologia giuridica del decentramento territoriale in Portogallo, in lenta evoluzione (da ultimo, imbastita attraverso la ricerca di maggiore legittimazione delle CCDR), è al momento non in linea con le previsioni formalizzate dai costituenti della Terza Repubblica.

La retroazione dell'intervento centralizzato nelle politiche antipandemiche ha prodotto effetti contenuti sul piano dell'organizzazione decentrata. La crisi sanitaria ha solo marginalmente evidenziato le aporie

⁷⁸ Tale è lo spirito che pervade il *Comunicado do Conselho de Ministros* del 4 giugno 2020, ai sensi del quale la *ratio* dell'intervento normativo è «no sentido de garantir uma maior representatividade de todos os eleitos locais e uma melhor administração ao nível regional, reforçando a legitimidade democrática e a transparência ao nível da governação regional» (consultabile sul sito [internet www.portugal.gov.pt](http://internet.www.portugal.gov.pt)).

⁷⁹ Conformemente cfr. E.A. Imparato, *Il Portogallo al banco di prova dell'emergenza sanitaria mondiale*, cit., 1627.

dell'attuale fase evolutiva dell'articolazione territoriale portoghese. Innanzitutto, la gestione centralizzata dell'emergenza pandemica naturalmente non ha impedito la partecipazione delle istituzioni sia regionali che sub-regionali (in specie: degli enti locali o, *rectius*, delle "autarchie locali") nell'attuazione delle misure restrittive e di contrasto a livello sia regionale che sub-regionale.

Ciò che maggiormente sembra connotare l'esperienza portoghese (distinguendola rispetto a vicende maturate in ordinamenti dal marcato assetto decentrato per enti politici territoriali, come quelli italiano e spagnolo⁸⁰ e, al contrario, avvicinandola paradossalmente a esperienze propriamente federali⁸¹) è la circostanza per cui nell'emergenza la stella polare dell'agire dei diversi attori politico-istituzionali ai vari livelli di governo è stata l'attuazione del principio di cooperazione riguardo all'esercizio delle diverse competenze⁸². L'attività di protezione civile, nel cui alveo formale sono fluite le politiche antipandemiche, è stata definita e guidata al centro dal Governo nazionale e attuata in periferia senza "sovrapposizioni", sì da permettere il conseguimento di un duplice positivo risultato: da un lato, la riduzione al minimo della frammentazione a livello

⁸⁰ Tra i molti, in argomento, cfr. G. Lavagna, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *federalismi.it*, 17/2021, 94 ss.; G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonomico" per la Spagna*, in *DPCE online*, 2/2020, 1565 ss.; F. Spagnoli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Rivista Gruppo di Pisa - fascicolo speciale monografico "L'emergenza sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato"* (cur. R. Tarchi), 1/2020, 22 ss., dove l'A. conclude per una generale centralizzazione della forma di Stato durante l'emergenza.

⁸¹ Cfr., tra gli altri, A. Gatti, *L'emergenza Covid-19 in Germania e Austria: un bilancio comparato*, in *Rivista Gruppo di Pisa - fascicolo speciale monografico*, cit., 51 ss., spec. 55, il quale ricorda come sia grazie anche allo schema che fa capo al c.d. federalismo d'esecuzione che è stata possibile l'adozione di misure differenziate su base territoriale.

⁸² In materia cfr. E.A. Imparato, *Il Portogallo al banco di prova dell'emergenza sanitaria mondiale*, cit., 1628. Atteggiamento collaborativo, pare il caso di aggiungere, ancor più apprezzabile sullo sfondo della contingente doppia situazione di "coabitazione politica": da un lato, tra vertice dello Stato e vertice dell'esecutivo nazionale e, dall'altro, tra la maggioranza espressa in seno all'*Assembleia da República* e quella affermatasi nelle Assemblee legislative insulari (e, per tanto, tra l'esecutivo nazionale e quelli delle due Regioni autonome). Alla situazione politica in parola fa da sostrato un sistema di partiti con diffusione omogenea su tutto il territorio nazionale (isole comprese). In particolare, le elezioni politiche del 2019 hanno dato vita a un Governo monocolore socialista (guidato da António Costa, *Partido socialista-PS*) con maggioranza relativa e appoggio esterno di altre formazioni politiche di centrosinistra. A seguito della (oltremodo larga) riconferma (nel gennaio 2021) alla Presidenza della Repubblica di Marcelo Rebelo de Sousa (conservatore, *Partido Social Democrata-PSD*) si conferma quindi a livello nazionale la situazione di "coabitazione" politica (già è presente dal 2015-2016). L'altra dimensione della coabitazione politica (incardinata sui rapporti centro-periferia) è connessa alla circostanza per cui gli esecutivi delle due regioni autonome sono controllati anch'essi dal PSD di centrodestra; in particolare le elezioni del novembre 2020 nelle Azzorre hanno infiammato il dibattito politico, trattandosi delle prime elezioni dall'inizio della pandemia: l'esito è quello del "ribaltone" con il passaggio da una maggioranza di centrosinistra a una di centrodestra.

substatale della risposta alle sfide pandemiche manifestatasi in altri ordinamenti e, dall'altro lato, il potenziamento dell'efficienza dell'azione di contenimento della diffusione del virus⁸³.

Profilo complementare e funzionale all'impostazione di leale collaborazione centro-periferia risulta l'affermarsi nelle dinamiche interne al sistema delle relazioni tra gli esecutivi centrale e regionali di un pacifico assetto costituzionale "vivente" nella misura in cui all'attuazione dei decreti sullo stato di emergenza in sede decentrata è balzato in primo piano il ruolo dei governi regionali in luogo di quello dei *Representantes da República*, la cui inerzia ha finito per integrare gli estremi di una «renúncia concertada»⁸⁴.

Peraltro, proprio l'efficienza dell'azione complessiva in una cornice di forte spirito collaborativo nell'implementazione delle politiche antipandemiche ha confermato la valenza strategica del livello substatale, esaltando la consapevolezza dell'utilità del decentramento nel contesto portoghese senza contraddire apertamente la risalente vocazione centralista. In altri termini, nel contesto portoghese il diritto dell'emergenza ha contribuito ad accendere i riflettori sul pluralismo territoriale in maniera singolare, nella misura in cui nella gestione emergenziale si è dimostrato come possano trovar cittadinanza pratica i necessari, quanto delicati, equilibri fra le ragioni dell'autonomia e dell'unità⁸⁵.

Le prospettive di conseguimento, in un prossimo futuro, di maggiori livelli di decentramento nell'organizzazione territoriale portoghese sembrano peraltro battere percorsi di implementazione "deboli" e apparentemente "transeunti", ma soprattutto non contemplati dal costituente della Terza Repubblica, accentuando il carattere "atipico" dell'attuale fase di sviluppo dell'articolazione territoriale portoghese. Invero, dal punto di vista dell'attuazione pratica del decentramento regionale di tipo amministrativo, le CCDR sembrano destinate più che a una metamorfosi che a una vera e propria estinzione⁸⁶.

⁸³ Sul punto cfr. diffusamente E.A. Imparato, *Il Portogallo al banco di prova dell'emergenza sanitaria mondiale*, cit., 1632 ss. Ma, benché elaborate ancora in corso di piena pandemia, vanno confermate anche le intuizioni di A. Santos Rutschmann, *Portugal response's to Covid-19*, in *The Regulatory Review*, 1° luglio 2020.

⁸⁴ Per questo aspetto cfr. T. Fidalgo De Freitas, *A execução do estado de emergência e da situação de calamidade nas Regiões Autónomas – O caso da pandemia Covid-19*, in *e-Pública*, 7, 1/2020, spec. 76 ss. (disponibile in internet all'indirizzo www.e-publica.pt/volumes/v7n1/pdf/a4n1v7.pdf).

⁸⁵ In particolare, l'emergenza sanitaria ha portato in emersione la necessità del decentramento in materia di assistenza sanitaria (con negoziazioni tra i Municipi – l'*Associação Nacional de Municípios Portugueses* (ANMP) – e l'esecutivo nazionale).

⁸⁶ Il consolidamento progressivo delle CCDR può valere ad aggirare o ad affrontare in maniera non diretta l'ostacolo del dettato costituzionale che in ordine all'istituzione in concreto delle regioni amministrative prescrive un procedimento particolarmente gravoso e chiaramente "non in linea con i tempi" per via del risalente difetto di una chiara identità regionale nelle varie aree del Paese.

In prospettiva la regionalizzazione quale paradigma di decentramento più incisivo (o “forte”) appare senz’altro una risposta adeguata a un Paese caratterizzato da un forte centralismo e nel quale le asimmetrie sostanziali tra le diverse aree del suo territorio tendono a inasprirsi⁸⁷. Dal canto loro, le aree insulari, forti della loro soggettività regionale, hanno avuto modo di poter “contrattare” con l’esecutivo nazionale l’allocazione di parte delle risorse del PRR.

Per portare a compimento l’organizzazione decentrata della Terza Repubblica particolarmente in virtù della realizzazione delle regioni amministrative – del cui processo realizzativo “per vie alternative” protagoniste, a dispetto della loro precarietà costituzionalmente imposta, risultano attualmente essere le CCDR⁸⁸ – è essenziale che, come notano molti osservatori, il *focus* del dibattito pubblico si muova dalla mera considerazione della mappa dei nuovi enti regionali alla stima del modello di regionalizzazione e dei suoi benefici.

Romano Orrù
Dip.to di Scienze Politiche
Università degli Studi di Teramo
rorru@unite.it

⁸⁷ La maggior parte della ricchezza prodotta si addensa nelle due aree metropolitane del Paese di Porto e, soprattutto, di Lisbona, con crescente sofferenza economico-sociale delle aree interne (oggetto da tempo di un processo di spopolamento e di “desertificazione” di attività produttive e di servizi). Fornisce alimento a siffatto avviso anche la recentissima vicenda della definizione del PNRR portoghese (*recte*: *Plano de Recuperação e Resiliência* o PRR) i cui investimenti privilegiano per l’appunto le due aree metropolitane di Porto e Lisbona, trascurando altre realtà territoriali – tra le quali, in particolare, il Distretto di Braga (in tal senso cfr. quanto riportato in B.M. Machado, *Regionalização, a eterna reforma adiada*, cit.) – non in grado (per difetto di “istituzionalizzazione”) di inserirsi efficacemente nei processi decisionali nazionali. Nel PNRR portoghese – il primo ad essere approvato dalla Commissione europea, il 16 giugno 2021 – trovano spazio misure atte a contrastare fenomeni di vulnerabilità sociale con marcato rilievo anche territoriale, interessando in maniera esplicita anche le regioni autonome delle Azzorre e di Madeira.

⁸⁸ La regionalizzazione continentale appare quindi come il completamento di un processo (in atto) di “decentramento” di funzioni amministrative (e di relative risorse in ambito sociale, della salute e dell’educazione) verso i Municipi (secondo un progetto politico sviluppato nella corrente legislatura): cfr., ad esempio, le recenti dichiarazioni della *Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública*, Alexandra Leitão, a giudizio della quale, tra l’altro, «*cumprir a descentralização é fundamental para que Portugal possa emergir no pós-pandemia mais coeso*» (così il comunicato del 27 aprile 2021 pubblicato sul sito ufficiale del Governo portoghese e reperibile all’indirizzo [internet https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=cumprir-descentralizacao-e-fundamental-para-um-portugal-mais-coeso-no-pos-pandemia](https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=cumprir-descentralizacao-e-fundamental-para-um-portugal-mais-coeso-no-pos-pandemia)).