

Il Portogallo al banco di prova dell'emergenza sanitaria mondiale

di Emma A. Imparato

Abstract: Portugal ready for the exam of global health emergency – This article focuses on the effects the spreading of CoViD-19 had on the constitutional balance in Portugal, both in President of Republic, Parliament and Government relations and State-local autonomy relations. It shows the essential importance of a uniform action from the central government to coordinate the measures adopted by the autonomy Regions too. This contribution, taking up the suggestion a different interpretation about the exceptional state, carries out reflections on the Portuguese emergency management regulatory procedures and on the impact has had on the rights and freedoms constitutionally protected. Finally, it demonstrates that the adopted solutions are respectful of the constitutional framework and so the state of right too.

Keywords: exceptional measures, state of exception, health emergency, human rights.

1613

1. Profili introduttivi

I primi casi di Covid-19 nel territorio lusitano sono stati accertati il 2 marzo allorché la notizia del contagio dello scrittore Luis Sepúlveda che vi aveva soggiornato per un festival internazionale di letteratura, ha finito con il mettere il paese in allarme. Il Portogallo ha così cercato di rispondere rapidamente alla situazione di emergenza sanitaria, dichiarata nel frattempo, l'11 marzo 2020, a livello internazionale dall'OMS una "pandemia". Dopo solo dieci giorni dal primo caso registrato nel paese, precisamente il 13 marzo, benché il numero dei contagi non risultasse ancora elevato, attestandosi all'epoca intorno agli ottanta casi, ha proclamato lo stato di allerta.

Primo di una serie di atti quali sono stati quelli succedutesi nel tempo per affrontare l'emergenza sanitaria, questa proclamazione apre formalmente la procedura della gestione emergenziale portoghese. Idealmente, a seconda degli atti dichiarativi e delle conseguenti misure adottate, questa procedura può essere suddivisa in tre fasi¹.

Una prima fase, prodromica, preventiva e di studio della situazione, che vede l'assenza di qualunque misura limitativa di diritti e si chiude con la dichiarazione

¹ V., in merito anche, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Report, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU – fundamental rights implications*, reperibile online all'indirizzo: fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/portugal-report-covid-19-april-2020_en.pdf

dello stato di allerta del 13 marzo. Una seconda fase, introduttiva dell'emergenza, che parte dalla dichiarazione dello stato di allerta per arrivare alla dichiarazione dello stato di emergenza adottata il 18 marzo. L'ultima fase è invece quella che potremo dire "costitutiva" dello stato d'eccezione giacché a seguito della dichiarazione dello stato emergenziale, a partire dal 19 marzo, insieme all'adozione di varie misure, sono state disposte forti compressioni di diversi diritti e libertà come poi corroborate dalle successive proroghe della durata dello stato emergenziale. In ogni caso, in questa procedura, l'obiettivo sembra essere stato sempre quello di limitare il ricorso a misure restrittive delle libertà e alla proclamazione dello stato emergenziale che comunque si mostra in grado, come meglio si dirà, di evitare la concentrazione di funzioni in un solo organo e, con questo, il pericolo di rotture costituzionali e derive autoritarie.

Si può anticipare qui infatti che nel modello dell'emergenza portoghese, come soprattutto costituzionalizzato, più che in altri ordinamenti, lo scopo è quello di garantire il permanere, per quanto possibile, di un sistema liberal-democratico unitamente alla continuità del sistema costituzionale.

La dichiarazione di stato di eccezione emergenziale e la sua attuazione mostrano caratteristiche paradigmatiche dell'autodifesa costituzionale: la temporaneità, l'esplicita intangibilità di alcuni diritti fondamentali, il rispetto del principio della separazione dei poteri² sono tutti limiti costituzionali tesi ad assicurare il ripristino repentino della "normalità costituzionale" come pure stabilito nella Costituzione all'art. 19, comma 8³. In quest'ottica si cerca di garantire un'equa distribuzione dei compiti tra tutti gli organi istituzionali costituzionali.

Proprio la risposta centralizzata che ha lasciato pochi margini di autonomia agli enti periferici, al contempo tempestiva e decisa, sembra essere stato peraltro 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 arrivando a contare oggi, al momento in cui si scrive, soltanto venticinquemila casi in due mesi, con un numero decisamente basso di vittime (1023).

2. Gli stati emergenziali nell'ordinamento portoghese: lo stato d'allerta e lo stato di calamità

In Portogallo, come si è anticipato, la procedura introduttiva dell'emergenza sanitaria che ha visto l'adozione di diverse misure, ha preso l'avvio formalmente con la proclamazione dello "stato di allerta".

Non contemplato dalla Costituzione portoghese, prevedendosi qui unicamente lo stato d'assedio e lo stato di emergenza, questo stato viene introdotto

² Peraltro espressamente previsto nella carta costituzionale all'art. 111, comma 1, laddove si sancisce che "Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição".

³ Secondo la suddetta disposizione "A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional".

nell'ordinamento portoghese solo con legge ordinaria: la cosiddetta “legge fondamentale per la protezione civile”⁴ del 2006, disciplina peraltro - in particolare all'art. 8 - oltre allo stato di allerta e al costituzionale stato di emergenza, anche un altro stato pure non previsto dalla carta costituzionale lusitana e adottato per affrontare questa specifica emergenza sanitaria, ovvero lo stato di calamità.

Proclamabili entrambi al verificarsi di eventi quali un “incidente grave” (ovvero un “evento insolito con effetti relativamente limitati nel tempo e nello spazio, in grado di colpire persone e altri esseri viventi, beni o ambiente”, art. 3, comma 1, lg. 27/2006) oppure una “catastrofe” (da intendersi come “un incidente grave o una serie di incidenti gravi che possono causare elevate perdite materiali e, infine, vittime, che incidono fortemente sulle condizioni di vita e sul tessuto socioeconomico nelle aree o nell'intero territorio nazionale”, art. 3, comma 2, lg. 27/2006), la differenza tra questi due stati sembra essere data soprattutto dal tipo di risposta che è necessario dare all'evento improvviso.

La dichiarazione di stato di allerta, che in ogni caso deve prevedere oltre all'ambito di competenza territoriale anche il limite temporale di operatività (art. 14, lg. 27/2006)⁵, può disporre diverse misure “preventive e/o speciali misure di reazione” (art. 9 lg. 27/2006), per affrontare la situazione emergenziale, oltre a individuare la “struttura di coordinamento e controllo dei mezzi e delle risorse da rendere disponibili”. Non è legittimata tuttavia a porre limitazioni a diritti costituzionalmente garantiti.

La dichiarazione di stato di calamità, comportando l'adozione di “misure eccezionali per prevenire, reagire o ripristinare le normali condizioni di vita nelle aree interessate dai loro effetti”, può invece ben consentire la fissazione di “limiti o condizioni per il movimento o la permanenza di persone, di altri esseri viventi o dei veicoli, in particolare attraverso controlli collettivi per prevenire la diffusione di epidemie”. Insomma la proclamazione di quest'ultimo stato, a differenza del primo, può prevedere la compressione del diritto fondamentale alla circolazione. Questo si mostra tuttavia contrario al disposto della carta costituzionale portoghese.

La Costituzione lusitana introduce invero, in via generale, ai fini delle limitazioni dei diritti e libertà, una riserva di legge laddove puntualizza che solo la legge può stabilire restrizioni e unicamente “nei casi espressamente previsti dalla Costituzione” (art. 18 Cost., comma 2), specificando, al contempo, che la ‘sospensione’ dei diritti può essere disposta soltanto nei casi eccezionali previsti costituzionalmente. In altri termini, secondo la lettera costituzionale, gli “organi

⁴ Questa legge, abrogando la precedente legge n. 222/93 del 18 giugno 1993, istituisce peraltro, all'art. 36, comma 1, in sostituzione del pregresso *Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil*, un nuovo organismo di coordinamento in materia di protezione civile - *Autoridade Nacional de Protecção Civil*, la Commissione nazionale per la protezione civile - *successivamente disciplinato con Decreto-Lei n° 75/2007 de 29 de Março. Lei n.° 27/2006, de 3 de Julho, Lei de Bases da Protecção Civil.*

⁵ Tale articolo, intitolato appunto “Acto de declaração de alerta”, dispone espressamente che “O acto que declara a situação de alerta menciona expressamente: a) A natureza do acontecimento que originou a situação declarada; b) O âmbito temporal e territorial; c) A estrutura de coordenação e controlo dos meios e recursos a disponibilizar”.

sovrani non possono sospendere, congiuntamente o separatamente, l'esercizio di diritti, libertà e garanzie, salvo nel caso di uno stato di assedio o di emergenza, dichiarato sulla base delle modalità previste dalla Costituzione" (art. 19 Cost., comma 1). In applicazione a questo dettato costituzionale sarebbe perciò possibile disporre la sospensione di diritti e libertà soltanto attraverso la proclamazione dello stato d'assedio o di emergenza e non anche in altri casi eccezionali.

Peraltro, entrambi gli stati determinano una forte compressione del principio della separazione dei poteri.

In virtù della normativa ordinaria, la funzione decisoria e gestoria è assegnata infatti esclusivamente all'esecutivo inteso tuttavia, nel caso dello stato di allerta a differenza dello stato di allarme⁶, non già nella sua collegialità, potendolo decretare "per l'intero territorio nazionale" unicamente il Ministro degli interni mentre a livello locale-comunale tale potere è accordato al Presidente della camera municipale (art. 13, comma 1).

2.1. Lo stato costituzionale d'emergenza: uno stato d'eccezione intermedia di tipo pressoché democratico

Lo stato eccezionale di emergenza, riferito a situazioni "di grado minore", quanto all'entità del pericolo, rispetto allo stato di assedio (entrambi i casi eccezionali riguardando, tra l'altro, una "grave minaccia o perturbazione dell'ordine costituzionale democratico o di calamità pubblica"⁷), è proclamabile in virtù di una procedura alquanto complessa. Il dettato costituzionale rivela infatti una "alta positivizzazione"⁸ delle fasi procedurali, accentuata soprattutto nelle successive revisioni costituzionali.

Si prevede così per questo stato – come è del resto nel caso di quello di assedio – una procedura che comporta la partecipazione di tutti gli organi istituzionali costituzionali, con forte condivisione delle scelte. L'obiettivo è quello di voler garantire il mantenimento del normale funzionamento delle istituzioni – intesa come la distribuzione delle competenze generalmente determinata – e soprattutto una produzione normativa, almeno nella procedura di proclamazione

⁶ Secondo l'art. 19, comma 1, della legge fondamentale di protezione civile del 2006 "A declaração da situação de calamidade é da competência do Governo e reveste a forma de resolução do Conselho de Ministros".

⁷ Secondo i primi tre commi dell'art. 19 Cost. intitolato "Suspensão do exercício de direitos" si stabilisce che: "1. Os órgãos de soberania não podem, conjunta ou separadamente, suspender o exercício dos direitos, liberdades e garantias, salvo em caso de estado de sítio ou de estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição. 2. O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. 3. O estado de emergência é declarado quando os pressupostos referidos no número anterior se revistam de menor gravidade e apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias susceptíveis de serem suspensos".

⁸ Cfr. J. Bacelar Gouveia, *O Estado de excepção no direito constitucional, entre a Eficácia e a Normatividade das Estruturas de Defesa Extraordinária da Constituição*, vol. I, Coimbra, 1998, 593 ss.

dell'emergenza, per quanto possibile democratica perché condivisa con l'organo parlamentare.

La procedura, in quest'ottica, è comprensiva di ben sei fasi: 1) iniziativa del Presidente della Repubblica o proposta del Governo; (2) audizione non vincolante del Governo qualora l'iniziativa non provenga da esso; 3) messaggio del Presidente all'Assemblea della Repubblica; 4) deliberazione dell'Assemblea (o - quando questa non è riunita né è possibile la sua immediata riunione - della sua Commissione Permanente, comunque da confermare dal *Plenum* non appena sia possibile riunirlo); 5) decreto del Presidente; 6) *referendum* eventuale del governo⁹.

La ripartizione del potere dichiarativo – di tipo deliberativo e non meramente consultivo - tra più organi, vede il Presidente della Repubblica non già operare autonomamente di fronte al binomio Parlamento-Governo.

L'autorizzazione preventiva dell'Assemblea della Repubblica sembra accordare un ruolo rilevante alla rappresentanza parlamentare: questa importanza permane malgrado oggi trovi espressione, in virtù della legge di disciplina degli stati eccezionali adottata nel 1986¹⁰, non più nella forma della legge ma della risoluzione¹¹, sempre di natura preventiva, rivelandosi successiva solo nel caso eccezionale d'impossibilità di riunione. Il potere parlamentare che peraltro gode in merito di 'riserva assoluta' ai sensi dell'art. 164, comma 1, lett. e)¹², esercita non solo una funzione di controllo delle condizioni, come pure talora accade negli stati eccezionali di altri ordinamenti, ma anche un ampio potere decisionale. Autorizzando con proprio atto il decreto che dichiara lo stato di eccezione regola anche la sua durata e i termini in cui è attuato¹³. L'Assemblea della Repubblica è chiamata poi a svolgere anche un ruolo di vigilanza sull'applicazione della dichiarazione stessa da parte dell'esecutivo.

In questo quadro il Governo, dal canto suo, non si trova certamente ad assumere un ruolo meramente consultivo ed esecutivo.

Attraverso l'audizione preliminare del Governo quest'organo viene a svolgere un compito non già considerabile, secondo la stessa giurisprudenza

⁹ Per questa divisione in fasi vedi, in particolare, J. Miranda, in J. Miranda –R. Medeiros (a cura di), *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, 2006, 413.

¹⁰ Legge n. 44/86 del 30 settembre 1986 come modificata dalla legge organica n. 1/2011 del 30 novembre 2011 e da legge n. 1/2012 dell'11 maggio 2012.

¹¹ Come anche l'atto di conferma o di rifiuto. Vedi art. 15 della legge n. 44/86 che stabilisce: "Forma da autorização, confirmação ou recusa: 1 - A autorização, confirmação ou recusa da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência pela Assembleia da República assumem a forma de resolução. 2 - Quando a autorização ou a sua recusa forem deliberadas pela Comissão Permanente da Assembleia da República, assumirão a forma de resolução".

¹² Che pure proclama: "É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: (...) e) Regimes do estado de sítio e do estado de emergência".

¹³ Vedi in particolare art. 14 della legge n. 44/86 laddove si stabilisce che la dichiarazione di stato di assedio o di emergenza deve contenere in modo chiaro ed espresso i seguenti elementi: "a) caracterização e fundamentação do estado declarado; b) Âmbito territorial; c) Duração; d) Especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido; e) Determinação, no estado de sítio, dos poderes conferidos às autoridades militares, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º; f) Determinação, no estado de emergência, do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas Forças Armadas, sendo caso disso; g) Especificação dos crimes que ficam sujeitos à jurisdição dos tribunais militares, sem prejuízo do disposto no artigo 22º".

costituzionale, come semplice “limite”¹⁴ al potere presidenziale. Esso esprime il proprio parere sui presupposti legittimanti la dichiarazione dello stato eccezionale, valuta le decisioni da adottare in merito alla situazione di anormalità. In quanto organo responsabile della difesa nazionale, è chiamato a esprimersi in merito ai mezzi necessari da adottare, anche al fine del mantenimento dell’ordine e della sicurezza, in tali situazioni¹⁵. Infine è il soggetto che successivamente, secondo la legge disciplinante gli stati eccezionali n. 44/86, è tenuto ad attuare i contenuti stabiliti dalla dichiarazione emergenziale presidenziale.

L’intera procedura costituzionale evidenzia insomma un “complesso meccanismo di interdipendenza”¹⁶ laddove tutti i soggetti costituzionali intervengono in un processo ben articolato che sembra perseguire come fine anche quello di “controbilanciare” le competenze di ogni organo coinvolto.

Si può ben sostenere allora che se generalmente, in molti ordinamenti, ragioni di intervento immediato spingono affinché sia il solo organo esecutivo a essere investito della responsabilità di gestione dell’evento, con una conseguente transitoria contrazione del principio di legalità e di quello della separazione del potere - oltre a una forte limitazione della tutela dei diritti e libertà - nel caso portoghese il “grado” di concentrazione delle competenze si mostra decisamente debole.

Rispetto a regimi con un forte accentramento delle funzioni in un solo soggetto che si mostrano pertanto, pur senza giungere alla rottura costituzionale, di tipo pressoché dittatoriale (si pensi al caso francese dei pieni poteri presidenziali di cui all’art. 16 Cost.) il regime voluto dai costituenti del Portogallo si rivela di tipo pressoché liberale e democratico. La decisione tesa a proclamare lo stato eccezionale condivisa tra tutti gli organi istituzionali costituzionali, il mantenimento delle competenze in mano al Parlamento che autorizza in via preventiva la dichiarazione emergenziale ed esercita poi un controllo sull’attività gestoria dell’esecutivo - dovendo l’Assemblea della repubblica “valutare l’applicazione della dichiarazione sullo stato di assedio o stato di emergenza”¹⁷ - la

¹⁴ In tal senso, Tribunal const., 18 agosto 2008, n. 402/2008, laddove si dichiara “Deve ser a Constituição e não a lei ordinária a determinar as audições com carácter obrigatório por três ordens de razões: elas constituem um limite às competências do Presidente da República; sendo a declaração dos estados de excepção um acto de soberania, se consta da Constituição a obrigatoriedade de audição prévia do Governo - um órgão de soberania - por maioria de razão dela deveria constar a audição de órgãos constitucionais não soberanos, se tal correspondesse à intenção jurídico-política do legislador constituinte; por último, o instituto dos estados de excepção pressupõe um processo jurídico unitário quanto à sua decretação, independentemente de poder abranger a totalidade ou parte do território nacional, pelo que as diferenças, quanto às audições prévias, que resultariam da norma em apreço, pelo facto de o Estatuto da Região Autónoma da Madeira omitir este trâmite, ofenderiam os princípios da unidade, da solidariedade nacional e da igualdade (artigos 6.º, n.º 2, 225.º e 13.º da CRP)”.

¹⁵ Cfr. G. Canotilho, *Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, 1108.

¹⁶ Cfr. G. Canotilho, cit., spec.1104.

¹⁷ All’art. 28 intitolato “Apreciação de aplicação da declaração” della legge n. 44/86, si dispone espressamente che “A Assembleia da República, com base nesse relatório e em esclarecimentos e documentos que eventualmente entenda dever solicitar, apreciará a aplicação da respetiva declaração, em forma de resolução votada pelo respetivo Plenário, da qual constarão, nomeadamente, as providências necessárias e adequadas à efetivação de eventual responsabilidade civil e criminal por violação do disposto na declaração do estado de sítio ou

garanzia della intangibilità di specifici diritti e la previsione espressa, introdotta a seguito di riforma costituzionale nel 1989, del mantenimento del normale funzionamento in caso di proclamazione dello stato eccezionale (art. 19 Cost., comma 7¹⁸), sono tutti elementi che vanno in tal senso.

Malgrado la proclamazione dello stato eccezionale e quindi l'instaurazione di un regime che comporta lo spostamento e accentrimento di funzioni generalmente 'separate', appare evidente qui il permanere di un elevato grado di democraticità¹⁹.

3. La procedura emergenziale al tempo del Covid-19. Le fasi antecedenti la dichiarazione dello stato d'emergenza

1619

Gli atti normativi adottati nella fase iniziale della procedura emergenziale, tesa soprattutto a prevenire la diffusione del contagio e caratterizzata dall'assenza di misure volte a restringere l'operatività dei diritti fondamentali e piuttosto da un'attività di studio - effettuata in particolare dalla Commissione Nazionale per la Protezione Civile in diverse riunioni tenute all'inizio di marzo 2020 - e diffusione di informazioni, sono ascrivibili perlopiù al tipo regolamentare e in particolare alle ordinanze emesse da uno o più ministri²⁰.

In particolare, è l'ordinanza adottata il 2 marzo 2020²¹ dal Ministro per la

do estado de emergência ou na presente lei”.

¹⁸ Con la legge costituzionale n. 1/89 dell'8 giugno si aggiunge nell'art. 19 Cost. il comma 7 che stabilisce “A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na Constituição e na lei, não podendo nomeadamente afectar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respectivos titulares”.

¹⁹ Su tutti questi profili e sulla tassonomia degli stati d'eccezione declinati in tre tipi sia consentito rinviare, non essendo questa la sede per approfondire, al mio, *L'eccezione nella regola. La sopravvivenza delle prerogative tra ordine pubblico e sicurezza nella transizione intra-costituzionale contemporanea*, Napoli, 2019.

²⁰ Gli atti normativi di governo ovvero i regolamenti sono strumenti di grado inferiore rispetto alle leggi e hanno come scopo quello di precisare e integrare gli atti primari per renderne possibile l'applicazione o l'attuazione. Possono assumere la forma di decreti regolamentari (necessariamente, quando si tratta di regolamenti indipendenti, ai sensi del art. 112, paragrafo 6, della CRP), delle risoluzioni del Consiglio dei ministri (quando questi contengono regolamenti), delle ordinanze generiche (emesse da uno o più ministeri, ma per conto del governo) e, infine, appunto delle ordinanze ministeriali. V., in merito, in particolare J. C. Vieira De Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 5^a Ed., 2017, 151 e ss. Va anche detto, che a seguito di una legge del 2015 – decreto-lei 4/2015 – di modifica del codice del procedimento amministrativo, in particolare art. 99, si prevede oggi l'obbligo per i regolamenti, al fine della loro approvazione, di un progetto, accompagnato da una motivazione motivata che deve includere una ponderazione dei costi e dei benefici delle misure proposte.

²¹ Despacho n. 2836-A/2020, 2 marzo 2020, *Ordena aos empregadores públicos a elaboração de um plano de contingência alinhado com as orientações emanadas pela Direção-Geral da Saúde, no âmbito da prevenção e controlo de infeção por novo Coronavírus (COVID-19)*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/129793730/details/normal?sort=whenSearchable&sortOrder=ASC&q=%22covid%22.

Ivi, in particolare, si stabilisce al punto 3 che “O plano de contingência deve conter ainda os procedimentos alternativos que permitam garantir o normal funcionamento de cada serviço ou estabelecimento, que sejam considerados os mais adequados face à respetiva natureza, atribuições e caracterização de postos de trabalho, privilegiando o recurso ao mecanismo do

modernizzazione dello Stato e della pubblica amministrazione unitamente al Ministro del lavoro, della solidarietà e sicurezza sociale nonché al Ministro della sanità a costituire il primo atto teso a stabilire per i datori di lavoro pubblici la necessità di adottare un piano di emergenza. Questo piano, da elaborare in conformità alle linee guida statali (in particolare quelle emesse dalla direzione generale della Salute nel febbraio 2020²²) e da inviare alla *Direção-Geral da Administração e do Emprego Público*, intende favorire, tra l'altro, lo *smart working*. A conferma di una gestione prevalentemente centralizzata, quasi contestualmente, viene previsto poi anche un supporto tecnico sanitario centrale. Al fine invero di rafforzare il coordinamento si istituisce presso la *Direção-Geral da Saúde*, la *Linha de Apoio ao Médico*, con altra ordinanza del Ministero della salute del 6 marzo²³, un *team* composto da medici chiamato a chiarire e convalidare casi sospetti di contagio a seguito di dubbi sollevati dai medici nelle aree locali. Successivamente, insieme alla sospensione dei voli verso le regioni italiane più colpite dal contagio (limitazione poi estesa a tutto il Paese)²⁴, diverse altre misure sono state approvate riguardanti specificamente profili fiscali e di incentivazione per le imprese al fine di mitigare le crisi aziendali: in questo caso però, dovendosi stabilire norme regolamentari riguardanti profili di natura prevalentemente economica²⁵, si è proceduto con un atto collegiale del Consiglio dei ministri.

Le misure tese a impedire l'estensione del numero di contagiati non si sono tuttavia rivelate in questa fase sufficienti. Improcrastinabili si andavano mostrando interventi dotati di maggiore incisività, capaci di andare a coinvolgere più o meno direttamente le sfere soggettive dei cittadini portoghesi, anche se non ancora relative ai diritti fondamentali.

La dichiarazione di stato di allerta adottata il 13 marzo per l'intero territorio nazionale, con efficacia fino al 9 aprile 2020, apre così la seconda fase della procedura emergenziale²⁶, prevedendo, oltre a un maggior intervento delle forze di sicurezza e di protezione civile, il divieto di organizzare eventi con più di mille persone e la sospensione del funzionamento di ristoranti con spazi adibiti a

teletrabalho, o qual só deverá ser afastado por razões imperiosas de interesse público”.

²²Orientação n. 006/2020, 26 febbraio 2020, *Infecção por SARS-CoV-2 (COVID-19) Procedimentos de prevenção, controlo e vigilância em empresas*, reperibile all'indirizzo: covid19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/03/Orientac%CC%A7a%CC%83o-006.pdf.

²³ Despacho n.º 3186-B/2020, 6 marzo 2020, che crea in “dependência da diretora geral da Saúde, en quanto autoridade de saúde nacional”, *Linha de Apoio ao Médico (LAM)*, sediada na *Direção-Geral da Saúde*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130114103/details/normal?sort=whenSearchable&sortOrder=ASC&q=%22covid%22

²⁴ Despacho n.º 3186-D/2020, 10 Marzo 2020, che *suspende os voos de Itália* come poi confermato ed esteso con Order 3659-B/2020, 23 Marzo 2020, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130114105/details/normal?sort=whenSearchable&sortOrder=ASC&q=%22covid%22

²⁵ Con la Resolução do Conselho de Ministros, n.º 10-A/2020, 12 Marzo 2020, che approva *Medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – Covid-19*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130243054/details/maximized?sort=whenSearchable&q=%22covid%22&sortOrder=ASC

²⁶ Despacho n.º 3298-B/2020, dichiarazione della *Situação de alerta em todo o território nacional*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130243048/details/normal?sort=whenSearchable&sortOrder=ASC&q=%22covid%22

discoteche. Al contempo si è resa tuttavia necessaria l'introduzione di un "regime speciale" in diversi ambiti: dagli appalti pubblici, all'attività giudiziaria e amministrativa, all'utilizzo di risorse umane sino a giungere in qualche modo alla compromissione di diritti come quello all'istruzione laddove si dispone la sospensione delle attività scolastiche e accademiche²⁷. Queste previsioni, richiedendo un impegno di spesa pubblica, hanno visto inevitabilmente l'adozione di un atto avente forza di legge attraverso l'emanazione da parte del governo di un decreto legge²⁸. Ulteriori ordinanze ministeriali vengono pure adottate: in particolare quella del Ministero della salute diretta ad assicurare la massima operatività dei servizi sanitari²⁹ nonché quella del Ministero della giustizia tesa a gestire le situazioni carcerarie e a garantire ivi i servizi essenziali³⁰.

In questo stesso periodo, a livello periferico, anche le regioni autonome di Madera³¹ e Azzorre³², quali soggetti competenti per le politiche e azioni di protezione civile nonché in definitiva quali enti responsabili dei relativi servizi³³, sia pure in necessario coordinamento con gli organi nazionali competenti, deliberano, addirittura un giorno prima del governo centrale, lo stato di allerta per

²⁷ Qualcuno adombra perciò, stante la riserva di legge, dubbi di costituzionalità rispetto allo strumento del decreto-legge che comporta una "ratifica" *ex post* da parte del Parlamento laddove la costituzione portoghese porrebbe un divieto a limitazioni dei diritti fondamentali retroattivi (articolo 18, comma 3). La tesi non convince considerato che il decreto legge è considerato un atto avente forza di legge che produce i suoi effetti dal momento della sua adozione. Vedi, in particolare, T. Violante- R. T. Lanceiro, *Coping with Covid-19 in Portugal: From Constitutional Normality to the State of Emergency*, in *verfassungsblog.de*.

²⁸ Decreto-Lei n.º 10-A/2020, 13 Marzo 2020, che stabilisce *Medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19*, come convertito con legge n. 1-A/2020 del 19 Marzo 2020, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/home/-/dre/130243053/details/maximized

²⁹ Despacho n. 3300/2020, 15 marzo 2020, che stabilisce *Medidas de caráter excecional e temporário de restrição do gozo de férias durante o período de tempo necessário para garantir a prontidão do SNS no combate à propagação de doença do novo coronavírus*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130273591/details/normal?q=despacho+3300%2F2020

³⁰ Despacho n.º 3587/2020, 23 Marzo 2020, che stabilisce *Medidas de caráter excecional e temporário de restrição do gozo de férias durante o período de tempo necessário para garantir os serviços essenciais da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130546228/details/normal?sort=whenSearchable&sortOrder=DESC&q=%22covid%22

³¹ Despacho da Região Autónoma da Madeira n.º 100/2020, 12 marzo 2020, valido per un periodo di trenta giorni, reperibile online all'indirizzo: joram.madeira.gov.pt/joram/2serie/Ano%20de%202020/IIserie-051-2020-03-13Supl.pdf, come poi integrato dal despacho n.º 101/2020, 13 marzo 2020, teso a rafforzare le azioni di prevenzione da parte di organi di polizia e delle forze di sicurezza, in relazione a una serie di restrizioni ivi previste come: la riduzione degli orari di apertura di negozi alimentari e di bevande, la chiusura temporanea di tutti i locali notturni che abbiano spazi destinati alla danza, la riduzione del 50% della capacità del trasporto pubblico, pubblico e privato, il divieto di riunioni su strada pubblica o in spazi privati accessibili al pubblico che non rispettino, tra i partecipanti, le distanze di sicurezza di prevenzione della trasmissione infezione virale raccomandate, reperibile online all'indirizzo: joram.madeira.gov.pt/joram/2serie/Ano%20de%202020/IIserie-052-2020-03-14.pdf

³² Despacho da Região Autónoma dos Açores n.º 385/2020, 13 marzo 2020, reperibile online all'indirizzo: jo.azores.gov.pt/#/ato/b238154b-7859-42a2-ab50-4d4a00ea4858

³³ Vedi art. 60, comma 1, *lei n.º 27/2006, cit.*

il territorio di propria competenza, prevedendo misure non diverse da quelle che pure verranno adottate sul piano nazionale.

Il precipitarsi della situazione nella città di Ovar (nel distretto di Aveiro) con l'aumento esponenziale delle persone contagiate, porta tuttavia il governo centrale a decretare per questo territorio, con delibera del 17 marzo 2020 adottata dal Consiglio dei Ministri unitamente al Primo Ministro e al Ministro degli interni, lo stato di calamità, pure disciplinato dalla legge fondamentale della protezione civile del 2006³⁴.

Contrariamente a quanto disposto dalla Costituzione portoghese che vorrebbe possibile la sospensione dei diritti e libertà solo nei casi eccezionali dalla stessa prevista, con quest'atto dichiarativo si adottano misure urgenti volte a porre forti limitazioni ai diritti dei cittadini: si fa invero divieto ai residenti nell'area del comune colpito di circolare salvo ragioni di necessità e urgenza (relative in particolare a: vendita e acquisto di prodotti alimentari o farmaceutici; accesso alle unità sanitarie; accesso al posto di lavoro, situato nel comune di residenza; assistenza per anziani, minori, persone a carico e persone particolarmente vulnerabili)³⁵. Peraltro, anche nel caso portoghese, come in quello italiano, la comunicazione *online* del disposto governativo da parte del Presidente della camera municipale³⁶, anticipando l'annuncio ufficiale del Presidente del Consiglio dei ministri, ha comportato l'effetto negativo di consentire ai cittadini interessati uno spostamento repentino dalla città soggetta a restrizioni verso altri luoghi del paese, facilitando la propagazione del contagio.

1622

3.1. La fase costitutiva dello stato d'eccezione: lo stato di emergenza

L'accertamento dello stato di calamità pubblica, quale inizialmente dichiarata il 17 marzo per una zona del paese, unitamente a una situazione epidemiologica sempre più negativa, ha finito con il porre la necessità al governo portoghese di adottare misure più rigide per combattere la calamità, fortemente limitative dei diritti

³⁴ In particolare, all'art. 8, comma 1, lett. c), legge n.° 27/2006, cit.

³⁵ Si giunse alla decisione allorché si rilevò che 30 dei 51 casi nella regione del Centro del 16 marzo appartenevano al comune di Ovar, con 440 casi sospetti, identificati e monitorati. Ciò, portando a pensare che si dovesse affrontare un numero elevato di casi in un'area relativamente ristretta, fece ritenere necessario "garantire la riduzione del numero di contagi per proteggere i servizi sanitari in modo da poter trattare i casi più complicati". Despacho n.° 3372-C/2020, 17 Marzo 2020, che riconosce *a necessidade da declaração da situação de calamidade no município de Ovar*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/application/conteudo/130366471

³⁶ Capo dell'esecutivo, il Presidente è una figura preesistente alla costituzione portoghese del 1976, come pure preesistente è l'ente denominato municipio. Sulla base della mappa dei municipi esistenti alla data della sua entrata in vigore, recependo l'idea di un ordinamento territoriale autonomo e, con questa, la costituzione introduce un assetto che si basa sul sistema degli organi come istituito dal Codice amministrativo del 1936-40: il Presidente continua così ad essere come in passato un organo autonomo, pur senza assumere più funzioni di magistrato amministrativo, né essere nominato ma tornando ad essere eletto. In realtà, a dire di qualche studioso, "il sistema di governo locale che emerge dalla Costituzione del 1976 ha un rapporto molto tenue con le radici storiche della legge locale portoghese, tranne forse che per l'effettiva presenza di un esecutivo dualistico". Così J. De Melo Alexandrino, *Direito das Autarquias Locais*, in P. Otero, P. Gonçalves (a cura di), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010, p. 159.

fondamentali. La conseguente esigenza di rafforzare la “copertura costituzionale”³⁷, ha così aperto la porta in Portogallo alla dichiarazione dello stato di emergenza e, con questa, alla terza fase della procedura emergenziale portoghese.

Il 18 marzo il Presidente della Repubblica, dopo aver sentito il governo, ottenuta la necessaria autorizzazione dall'Assemblea della Repubblica³⁸, ha dichiarato lo stato di emergenza³⁹. In questo contesto, seppure non previsto dal testo costituzionale (che lo considera vincolante solo per la dichiarazione di guerra), viene adottato anche il parere del Consiglio di stato, ritenuto un atto indispensabile dal punto di vista politico al fine di conseguire una decisione senza opposizioni.

Sottolineando, nel suo discorso alla nazione, che lo stato di emergenza non va inteso come “un'interruzione della democrazia” costituendo esso stesso piuttosto un atto della “democrazia”, teso a “prevenire un'interruzione irreparabile nella vita delle persone”⁴⁰, il Presidente della Repubblica ha in tal modo posto in evidenza una decisione fortemente condivisa, basata sul consenso pressoché unanime di tutti i soggetti chiamati a intervenire. La dichiarazione dello stato d'eccezione emergenziale è stata assunta con l'accordo di tutte le istituzioni e parti coinvolte - ovvero Presidente della Repubblica, Parlamento, Governo e quindi partiti politici e parti sociali - nella consapevolezza che “solo l'unità” consente di conseguire “l'interesse nazionale”⁴¹.

Per un tempo di quindici giorni, come previsto dalla stessa Costituzione portoghese, rinnovabile per un periodo di uguale durata, lo stato di emergenza ha comportato così la “sospensione parziale” di diversi diritti fondamentali tra i quali la libertà di movimento e di insediamento nel territorio, il diritto di sciopero e altri diritti dei lavoratori, la circolazione transfrontaliera, i diritti di riunione e di manifestazione, la libertà di culto collettivo e il diritto di resistenza. Per la prima volta espressamente si dispone la sospensione del diritto all'istruzione e la libertà di apprendimento, anche se le scuole erano state chiuse già in precedenza, come visto, con il decreto legge 10-A/2020 del 16 marzo. Nell'atto dichiarativo si specifica anche ciò che è già espressamente prescritto nella carta costituzionale: lo stato emergenziale non può andare a influire su una serie di diritti come quelli di vita, di integrità, di identità personale, e di libertà di coscienza e religione, di capacità civile, del giusto processo nonché sul principio di non retroattività della

³⁷ In questi termini il preambolo del decreto presidenziale che proclama lo stato di emergenza. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, 18 marzo 2020, *Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/home/-/dre/130399862/details/maximized?serie=I&day=2020-03-18&date=2020-03-01

³⁸ Con Resolução Assembleia da República n.º 15-A/2020, 18 marzo 2020.

³⁹ Decreto n. 14-A/2020, cit.

⁴⁰ In questi termini il Presidente della Repubblica, Marcelo Rebelo de Sousa nel discorso del 18 marzo 2020, come riportato nell'articolo di L. Botelho, *Costa and Marcelo with one voice: “It is not an interruption of democracy*, in *publico.pt*

⁴¹ Ancora il Presidente della Repubblica, Marcelo Rebelo de Sousa, nel discorso del 18 marzo 2020. Vedi, ancora, L. Botelho, *Costa and Marcelo with one voice*, cit.

legge, aggiungendosi a quest'elenco anche la libertà di espressione e di informazione.

Il quadro normativo delineato in tal modo dal decreto presidenziale ha visto successivamente l'intervento del potere esecutivo, in piena armonia con la normativa dettata dalla legge n. 44/86 disciplinante lo stato di assedio e lo stato di emergenza⁴².

Il Governo con il decreto attuativo del 20 marzo 2020⁴³, ha meglio definito le diverse misure previste nel decreto presidenziale⁴⁴ senza mai ampliarne la portata ma talora addirittura “attenuandola”, limitando, come pure sancisce la costituzione portoghese, le restrizioni al “necessario”.

L'organo esecutivo si mostra in tal guisa non già un mero esecutore della decisione presidenziale⁴⁵, ma un soggetto dotato di potere decisorio che intendendo attuare lo stato di emergenza “in un modo appropriato e strettamente necessario”, va ad individuare i migliori mezzi per intervenire⁴⁶. Al contempo, il Governo, considerata la difficoltà di gestire in maniera repentina le richieste degli stranieri di soggiorno temporaneo nonché di concessione di asilo, ma volendo comunque, come stabilisce la stessa ordinanza, “garantire inequivocabilmente i diritti di tutti i cittadini stranieri” sia pure con domande pendenti, decide di estendere anche a questi soggetti l'accesso a tutti i servizi pubblici compreso il servizio sanitario nazionale e il supporto sociale⁴⁷.

A livello sub-regionale, a fronte di un'emergenza ormai acclamata, sono diversi peraltro gli enti territoriali locali in particolare municipali⁴⁸ che decidono

⁴² All'art. 17 che apre il capitolo IV dedicato all'esecuzione della dichiarazione si dispone: “A execução da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Governo, que dos respetivos atos manterá informados o Presidente da República e a Assembleia da República”.

⁴³ Decreto n.º 2-A/2020, 20 Marzo 2020, che regola la *aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República*

⁴⁴ Tra le misure adottate con decreto 2-A /2020 si pone in evidenza in particolare: la restrizioni della mobilità; l'isolamento obbligatorio per pazienti e persone sotto sorveglianza della malattia; la protezione e isolamento delle persone oltre i 70 anni; un dovere generale di stare a casa per le persone senza problemi di salute. I servizi pubblici sono stati ridotti ad eccezione dei servizi prioritari come servizi sanitari, forze di polizia, forze armate, che sono stati rafforzati.

⁴⁵ In questo senso, v. P. Lomba, *The Constitutionalized State of Emergency. The Case of Portugal*, in verfassungsblog.de/

⁴⁶ Ad esempio, la chiusura di aziende o attività economiche prevista nella dichiarazione di emergenza, non può, secondo il decreto governativo all'art. 10, costituire motivo per la risoluzione di contratti di locazione non residenziali mentre la mera sospensione della libera circolazione e della circolazione transfrontaliera, in base al decreto del governo, non impedisce la circolazione dei mezzi di trasporto, ordinandosi tuttavia la riduzione del numero di passeggeri a un terzo dei posti (art. 23).

⁴⁷ Despacho n.º 3863-B/2020, 27 marzo 2020, *Determina que a gestão dos atendimentos e agendamentos seja feita de forma a garantir inequivocamente os direitos de todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito do COVID 19*, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/home/-/dre/130835082/details/maximized?serie=II&dreId=130835080&fbclid=IwAR0SRO5Aj1j0quqLlh6oe5BWzMQxRjNS1ukN0ped79MP4ccx3A5MevYaa9c. V., in merito, in termini critici, G. Zandonini, *Le ombre del modello portoghese sulle migrazioni*, in openmigration.org.

⁴⁸ Di ‘antica tradizione’ nell'ordinamento portoghese (come anche le parrocchie), i municipi sono da considerarsi, secondo il dettato costituzionale, come “autarchie locali” di tipo

di assumere una posizione forte e volendo adattare le misure restrittive stabilite a livello nazionale al proprio territorio, proclamano la dichiarazione dello stato di allerta⁴⁹ come pure consentito dal disposto normativo primario.

Tornando al piano nazionale, allo scadere del termine dei quindici giorni come previsti nel primo atto di proclamazione dell'emergenza⁵⁰, è stato qui necessario disporre, in particolare il 2 aprile, la proroga dello stato d'emergenza. Con il prolungamento della durata degli effetti del provvedimento si rinnova anche la restrizione dei diritti e libertà aggiungendosi all'elenco di quelli in precedenza sospesi altri quali ad esempio le libertà economiche, stabilendosi, tra l'altro, la possibile adozione di "misure di controllo dei prezzi per combattere la speculazione o l'accumulo di determinati prodotti o materiali". Anche il diritto alla protezione dei dati personali viene peraltro a trovare compressione, in particolare, laddove le autorità pubbliche competenti ben possono stabilire che gli operatori di telecomunicazioni inviino ai propri clienti "messaggi scritti con avvisi della direzione generale della Salute o altri aspetti connessi alla lotta contro l'epidemia". Il regolamento governativo adottato nello stesso giorno attua così, precisandole, tutte le restrizioni stabilite⁵¹. A metà di aprile, precisamente il 17, si dispone la

subregionale. La Costituzione della Repubblica portoghese del 1976 sancisce peraltro, in termini di principi fondamentali, l'autonomia delle autorità locali stabilendo che: "Lo Stato è unitario e rispetta nella sua organizzazione e funzionamento il regime autonomo e i principi di sussidiarietà, l'autonomia delle autorità locali e il decentramento della pubblica amministrazione" (articolo 6, comma 1). V., in particolare, V. Piergigli, *Il decentramento territoriale nell'ordinamento portoghese: una soluzione (ancora) parziale e (sempre più) differenziata*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, p. 1075 ss.

⁴⁹ In questi casi la competenza a dichiarare lo stato di allerta, ai sensi dell'art.13, lg. 27/2006, spetta al presidente della camera municipale, sentita la commissione municipale per la protezione civile, tenuto a dichiarare espressamente, secondo l'articolo 14 della legge 27/2006, tra l'altro, c) la struttura di coordinamento e controllo dei mezzi e delle risorse da rendere disponibili. Ai sensi dell'art. 15, lg. n. 27/2006, oltre alle misure appositamente determinate a causa della natura dell'evento, la dichiarazione dello stato di allerta deve prevedere espressamente: a) la convocazione obbligatoria, a seconda della portata, delle commissioni municipali, distrettuali o nazionali di protezione civile; b) l'istituzione di procedure adeguate per il coordinamento tecnico e operativo servizi e agenti di protezione civile nonché le risorse da utilizzare; c) la definizione di linee guida per le procedure di coordinamento dell'intervento di forze di sicurezza e servizi; d) l'adozione di misure preventive adeguate al verificarsi dell'evento. Quanto alla commissione comunale la legge del 12 novembre 2007 relativa al quadro istituzionale relativo alla protezione civile a livello comunale, come modificata dalla Legge organica n 1/2011, 30 novembre 2011 e dalla Legge n. 80/2015, 3 agosto 2015, sostituisce, nella sua composizione, il comandante operativo con il "coordinatore municipale della protezione civile" al fine di rafforzare i poteri comunali prevedendo personale tecnico qualificato con competenze integrate. V., in merito, A. Duarte Amaro, *A Evolução do Socorro e da Proteção Civil em Portugal*, in *RDeS – Revista de Direito e Segurança*, n. 11/2018, p. 98 e ss.

⁵⁰ Decreto del Presidente della República n. 17-A/2020, 2 aprile 2020, *Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública*, reperibile online: dre.pt/home/-/dre/131068115/details/maximized

⁵¹ Decreto n.º 2-B/2020, 2 aprile 2020, *Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República*, reperibile online: dre.pt/web/guest/home/-/dre/131068124/details/maximized?serie=I&day=2020-04-02&date=2020-03-01

seconda proroga dello stato emergenziale,⁵² puntualmente resa esecutiva con regolamento governativo⁵³.

Si rinnova in tal modo, in termini sostanzialmente identici, il contenuto della precedente dichiarazione salvo che per il ripristino, a condizioni temporanee, del diritto delle commissioni dei lavoratori, dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro a partecipare all'elaborazione della normativa riguardante il lavoro, escluse le nuove misure eccezionali per i cittadini privati della libertà, vista la sufficienza di quelle già adottate. In considerazione dell'evoluzione dei dati, si prevede poi, nell'atto stesso, la possibilità anche di "future riattivazioni" graduali, alternate e differenziate di servizi, attività e aziende, con possibili aperture sulla base di orari diversificati a seconda dei settori di attività, delle dimensioni dell'azienda in termini di occupazione, dell'area d'insediamento dell'azienda o della posizione geografica, con un adeguato monitoraggio⁵⁴.

Ancor prima dello scadere del termine previsto nella dichiarazione d'emergenza, il 30 aprile, ben consentendolo il positivo quadro epidemiologico, il Portogallo decide infine di non prorogare lo stato d'emergenza.

Optandosi per un elenco meno intenso di restrizioni, sospensioni e chiusure rispetto a quello in vigore in precedenza - prevedendosi, tra l'altro, condizioni per la circolazione meno stringenti e una razionalizzazione dell'uso dei servizi pubblici⁵⁵ - questa volta è unicamente il Governo ad intervenire intendendosi limitare la dichiarazione a quella dello stato di calamità su tutto il territorio nazionale fino al 17 maggio.

4. Il rapporto fra i vari livelli di governo tra autonomia e sentimento di identità nazionale

In un quadro costituzionale caratterizzato, a livello centrale, dalla condivisione del potere decisorio e da una forma di stato di tipo unitario regionale⁵⁶ anche se con una certa tendenza, da un punto di vista sostanziale⁵⁷, al regionalismo

⁵² Decreto del Presidente della República n.º 20-A/2020, 17 aprile 2020, *Procede à segunda renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública* dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/131908497/details/normal?l=1

⁵³ Decreto n. 2-C/2020, 17 aprile 2020, *Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República*, reperibile online dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/131908499/details/normal?q=ovar+2020

⁵⁴ Per un'analisi più dettagliata dei provvedimenti (adottati sino al 20 aprile) e delle misure limitative delle libertà, si rinvia anche al resoconto *COVID-19: Main legislative or regulatory initiatives that have been taken in Portugal*, in garrigues.com

⁵⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, reperibile online all'indirizzo: dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/132883344/details/maximized

⁵⁶ V., specificamente, J. Miranda, *Manual do direito constitucional*, III, Coimbra, 1994, p. 279.

⁵⁷ In concreto questa differenziazione raggiunge il suo apice tra il 1998 e 2004 a seguito del fallimento del referendum sulla regionalizzazione amministrativa continentale e con la maggiore autonomia politico-amministrativa che le Regioni insulari vanno acquisendo. Sul punto e sulla revisione costituzionale del 2004, si rinvia, in particolare, a R. Orrù, *La VI Revisione della Costituzione portoghese del 1976: dalla scelta «minimalista» al risultato altamente «problematico»*, in *Dpce*, 3, 2004, p. 1136 ss. Sul tentativo di istituire nove regioni amministrative poi bocciato dal referendum del 1998 perché 'altamente politicizzato', v. J. Ribeiro e Castro, *Os 40 anos que não celebramos*, in observador.pt, 12 dicembre 2016.

differenziato⁵⁸ - stando le due regioni autonome, dotate di autonomia politico-legislativa, riguardanti gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera a differenza delle altre regioni continentali da considerare come enti autarchici forniti di autonomia soltanto amministrativa - la risposta all'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 è stata, a quanto ci consta, soprattutto centrale. Qui l'assenza di contrasto sul piano politico, malgrado la forte frammentazione politica derivante da un sistema elettorale per volontà costituzionale di tipo proporzionale⁵⁹, insieme al miglior raccordo a livello periferico, hanno consentito la tempestiva adozione di diversi atti senza opposizioni, attuati poi in maniera omogenea e ben coordinata sull'intero territorio lusitano. Ciò va rilevato non tanto in merito agli enti regionali continentali, mere regioni amministrative, prive di autonomia politica-legislativa - a differenza ad esempio dell'Italia dove le competenze in ambito sanitario spettano anche alle Regioni - peraltro mai concretamente attivate⁶⁰, quanto per i municipi⁶¹.

Pur prevedendo misure operative specifiche in grado di tener conto delle particolarità del proprio territorio, questi enti territoriali si sono mostrati infatti soggetti in grado di tutelare gli interessi locali⁶² senza tuttavia sovrapporsi alle decisioni statali quanto piuttosto con queste coordinandosi. Non diversamente deve dirsi del resto per le regioni autonome di Azzorre e Madera.

Quest'ultime non sembrano invero aver colto in alcun modo l'occasione per dare segnali di spinte centrifughe, già nell'ultimo decennio, per la verità, piuttosto stabili⁶³ e in passato contenute soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁴. Tutt'altro. Nel proclamare lo stato di allerta e adottare i piani di emergenza della protezione civile a livello municipale elaborati, secondo la legge fondamentale della protezione civile del 2006, dal governo regionale che sovrintende al settore

⁵⁸ In merito v. R. Orrù, *Di revisione in revisione: la progressione del regionalismo portoghese nel senso dell'asimmetria è giunta al punto di massimo?*, in G. D'Ignazio (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, 91 ss.

⁵⁹ All'art. 149 Cost., comma 1 si dispone infatti che: "Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos".

⁶⁰ Cfr. C. Blanco de Moraes, *Portogallo: requiem per il regionalismo amministrativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 419 ss.

⁶¹ Oltre alle regioni e ai municipi, sono presenti anche le parrocchie come previsto all'art. 236, comma 1 Cost. che sancisce "No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas", nonché, come suddetto, le regioni autonome (al comma due si specifica che "As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios"), mentre al terzo e quarto comma si precisa, rispettivamente, che "Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica", mentre al comma 4 "A divisão administrativa do território será estabelecida por lei".

⁶² Quale "entità locale per eccellenza della nostra governo locale autonomo". Così A. Cândido de Oliveira, *Quase 40 anos de democracia local: um período sem paralelo na história política administrativa de Portugal*, in *Questões Atuais de Direito Local*, ADREL, n.º 3, p. 36.

⁶³ Così, anche R. Orrù, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2018, 460 e ss.

⁶⁴ Si veda, in merito, per tutti, J. Miranda, *A jurisprudência constitucional sobre as regiões autónomas*, in *O Direito*, 141, 1, 2009, p. 9-28.

della protezione civile su parere del Servizio regionale di protezione civile, in accordo con la Commissione nazionale di protezione civile - organismo di coordinamento in materia di protezione civile - si sono mostrate sempre in piena armonia con la Direzione generale della Salute e il governo nazionale, anche quanto ai servizi sanitari pure gestiti autonomamente dal rispettivo governo regionale.

Il modello di distribuzione del potere che pure garantisce, nel permanere del carattere unitario dello Stato portoghese⁶⁵, il decentramento territoriale⁶⁶, non sembra aver impedito interventi coordinati tra tutti i livelli.

A fronte di una competenza in materia di protezione civile che spetta non solo allo Stato, ma anche alle Regioni autonome e alle autorità locali, è riuscito così a trovare piena attuazione il principio della cooperazione, portando tutti i soggetti interessati a confrontarsi prima dell'adozione delle misure ritenute necessarie mentre si è garantita, sotto la guida del governo, l'articolazione tra la definizione e l'attuazione delle politiche nazionali, regionali, distrettuali e municipali di protezione civile. In questa situazione emergenziale sembra insomma essere prevalso un atteggiamento fortemente collaborativo dettato forse anche dal timore che un'eccessiva frammentazione del potere politico a livello territoriale potesse andare a vulnerare la coesione nazionale e, con questa, l'efficacia della risposta emergenziale.

In un «quadro simultaneamente unitário e autonómico do Estado português»⁶⁷, appare evidente in definitiva sul piano pragmatico quello che già appariva chiaro a livello teorico, ovvero l'assenza di una volontà tesa ad ampliare la disarticolazione del potere politico tra più livelli di governo⁶⁸: la forte “tradição centralista”, il sentimento di identità nazionale e la “solidariedade nacional” ovvero “entre os portugueses”, fattori storicamente risalenti e fortemente diffusi in Portogallo, sembrano essere stati invece gli elementi trainanti.

5. La forma di governo alla prova del Covid-19

Anche dal punto di vista dell'articolazione delle funzioni tra gli organi dello Stato non sembrano emergere tracce di una volontà diretta a modificare l'assetto

⁶⁵ Sul decentramento territoriale nell'ordinamento costituzionale portoghese a partire dalle origini, alla luce dei principi costituzionali e loro attuazione, con un attento esame di ciascun ente e dei relativi poteri (regioni, municipi, parrocchie), v. V. Piergigli, *Il decentramento territoriale nell'ordinamento portoghese*, cit., p. 1039 ss. Sulla riforma dell'amministrazione locale si rinvia, in particolare, a N. J. Vasconcelos Albuquerque e Sousa, *A atual reforma da administração local*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, 3/2013, p. 79 ss.

⁶⁶ Secondo l'art. 235, comma 1 della Costituzione portoghese “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”.

⁶⁷ Cfr. J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, *A estrutura constitucional do Estado*, Cimbra, 2004, p. 296 ss.

⁶⁸ Così ancora, evidenziando piuttosto una volontà atta a cercare “una soluzione organizzativa in forza della quale la differenziazione possa coniugarsi con il mantenimento dell'unità e la garanzia della coerenza sostanziale dell'ordinamento”, R. Orrù, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, cit. p. 460 e ss.

costituito, magari privilegiando un organo costituzionale a discapito di un altro.

In questo sistema costituzionale caratterizzato da una forma di governo di non facile inquadramento⁶⁹ - riconducibile, dal punto di vista classificatorio, al tipo semipresidenziale⁷⁰, o anche misto parlamentare-presidenziale⁷¹ vista la centralità del Parlamento⁷² - dove il Governo si trova ad assumere una “doppia responsabilità”⁷³ politica e istituzionale di fronte al Presidente della Repubblica e al Parlamento, l’instaurazione del regime eccezionale quale è quello di emergenza ha visto il coinvolgimento – come stabilito dalla stessa carta costituzionale in particolare agli artt. 19, 134, lett. d) e 138 Cost. - di tutti i soggetti interessati ‘senza alcun contrasto’.

Malgrado la ‘discrasia temporale’⁷⁴ tra l’elezione del Parlamento e il Presidente della repubblica - stante la diversa durata del mandato⁷⁵ (ovvero,

⁶⁹ Di ‘problemi di classificazione’ parla invero R. Orrù, *Il Portogallo*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari, (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2009, p. 267 ss.

⁷⁰ Critica l’idea del sistema semipresidenziale, considerato ‘ibrido’ per l’assenza di elementi distintivi chiari, proponendo come forma di governo del Portogallo quella “parlamentare razionalizzato”, invece A. Gonçalves Pereira, *O Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, p. 9, in particolare laddove si sostiene che “a razão de ser destas categorias híbridas radica no facto de não serem consideradas como totalmente puras - se é que existem sistemas puros -, ou seja, pela circunstância de não conterem suficientes elementos distintivos capazes de definir um sistema”. In senso critico sulla teoria di Duverger che mostrerebbe il semipresidenzialismo come un “compromesso” - rilevando che esso “a meio caminho ou que é um presidencialismo menor, adaptado ou de compromisso” - J. Reis Novais, *Semipresidencialismo. Teoria do Sistema de Governo Semipresidencial*, Vol. I, Coimbra, 2007, p.106.

⁷¹ Così J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003.

⁷² Il Presidente della Repubblica pur non avendo funzione di governo non può dirsi neanche un potere neutro così da non poter essere “concepito nemmeno come semplice custode della Costituzione nel senso schmittiano dell’espressione”. Così J. J. Gomes Canotilho, *Il diritto costituzionale portoghese*, in R. Orrù (a cura di), Torino, 2006, p.199. Per un’attenta ricostruzione storica, v., *ex plurimis*, A. Freire- A. Costa Pinto, *O Poder Presidencial em Portugal*, trad. it. di Alfragide, 2010 nonché R. Orrù, *Il Portogallo*, cit., p. 267 ss. Diversi fattori avrebbero influito sulla scelta di questa forma di governo. Sicuramente, oltre all’influenza militare, il desiderio di un’ampia partecipazione dei portoghesi nella scelta dei loro rappresentanti, dopo 48 anni di governo autoritario ma anche il ricordo dell’instabilità politica che ha caratterizzato il parlamentarismo della Repubblica portoghese che ha messo in evidenza la necessità di un potere terzo in grado di aiutare a trovare soluzioni politiche democratiche in caso di impasse o blocco di un parlamento che tende a essere frammentato in particolare a causa del sistema elettorale. Cfr. M. Braga da Cruz, *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, in *Análise Social*, XXIX, 1994, p. 238. A questi elementi, si aggiungerebbe anche, a parere di Matos, una cultura politica (tradizionale) di un’autorità personale e carismatica che ha messo in evidenza la necessità di un presidente eletto con voto popolare e con ampi poteri. Cfr. L. Matos de Salgado, *Significado e consequências da eleição do presidente por sufrágio universal*, in *Análise Social*, XIX, 1983, p. 193 ss.

⁷³ Cfr. C. Blanco De Morais, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L. Pegoraro - A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, p. 127.

⁷⁴ Così, A. G. Lanzafame, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Torino, 2019, p. 240.

⁷⁵ Che spesso può comportare fenomeni di *coabitação*. V., in merito, V. Piergigli, *La forma di governo portoghese nella Costituzione e nell’esperienza della II Repubblica: confluenza di fattori extragiuridici, regole formali e dinamiche partitiche*, in L. Mezzetti - V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi. Modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997, p. 333. Sul semipresidenzialismo portoghese in generale, v. anche J. Miranda, *L’esperienza portoghese*, in M. Luciani - M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 513 ss.

quattro anni, secondo l'art. 171 Cost., nel caso del Parlamento, cinque invece del Presidente *ex art.* 128 Cost., comma 1) unitamente al divieto di coincidenza delle due elezioni secondo l'art. 125 Cost., comma 2⁷⁶ - e un sistema elettorale, secondo costituzione, di tipo proporzionale⁷⁷, l'opposizione è riuscita sempre a collaborare con il governo socialista di António Costa.

Il Presidente della Repubblica, Marcelo Rebelo de Sousa, a sua volta, dovendo secondo Costituzione promuovere e dichiarare lo stato di emergenza, previa audizione del Governo, ha visto un forte consenso in Parlamento, mostrandosi di fatto come un soggetto non esponente di alcuna fazione politica⁷⁸. Tutte le dichiarazioni emergenziali sono state invero adottate senza grandi opposizioni. Addirittura la prima dichiarazione è stata approvata dall'assemblea parlamentare senza alcun voto contrario - unico caso in cinquant'anni di vita di questo sistema costituzionale - salvo qualche astensione (da parte di alcuni partiti come il Partito comunista portoghese e Iniziativa liberale). Lo stesso Presidente, nel suo annuncio alla nazione ha voluto del resto porre l'accento sul "forte segno politico di unità del potere politico, che previene le situazioni prima che possano verificarsi, stabilisce un quadro che conferisce certezza, autorizza il governo ma non ne regola l'esercizio e consente una rivalutazione nella sua applicazione in un combattimento che cambia i contorni nel tempo"⁷⁹.

Nondimeno può dirsi per la seconda dichiarazione che ha riportato un solo voto contrario da parte di un esponente del partito "Iniziativa liberale" (in particolare, il deputato, João Cotrim de Figueiredo), oltre alle astensioni del partito comunista e del partito ecologista. La grande maggioranza dei partiti - quali, ad esempio, il Partito socialista, il Partito socialista democratico, il Blocco sinistro, il Partito popolare e Persone-animale-natura - hanno sempre votato a favore delle richieste di autorizzazione del Presidente della Repubblica per dichiarare lo stato di emergenza⁸⁰.

La preoccupazione costituzionale di "proceduralizzare" la dichiarazione dello stato di eccezione d'emergenza tesa evidentemente a limitare l'accentramento delle decisioni in un solo organo, è riuscita a vedere concretamente, al banco di prova dell'emergenza da Covid-19, un forte coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti, dotati di ruoli differenti a seconda dei livelli, nelle diverse fasi a partire

⁷⁶ "A eleição não poderá efetuar-se nos noventa dias anteriores ou posteriores à data de eleições para a Assembleia da República".

⁷⁷ Secondo l'art. 149 Cost., comma 1: "Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos", mentre al comma 2 si precisa che "O número de Deputados por cada círculo plurinomial do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos".

⁷⁸ Sul ruolo dei partiti nell'elezione del Presidente della repubblica che tende ad essere "individuale e non partigiana", v. G. Passarelli, *Monarchi elettivi? Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, Bononia, 2008, p. 187.

⁷⁹ Ancora il Presidente della Repubblica, Marcelo Rebelo de Sousa nel discorso del 18 marzo 2020, come riportato nell'articolo di L. Botelho, *Costa and Marcelo with one voice*, cit.

⁸⁰ V. M. Aleixo, *Covid-19 : Presidente decide e parlamento vota prolungamento do estado de emergência*, in www.sabado.pt/

dall'adozione della dichiarazione per arrivare all'esecuzione e infine al dispiegamento dei suoi effetti.

La costante attività di “negoziazione”⁸¹, presupposto necessario della procedura costituzionale, tra le tre maggiori istituzioni politiche – come rafforzata dalla disciplina dettata dalla legge ordinaria che va a meglio regolare il contenuto necessario e le limitazioni delle misure straordinarie nonché la divisione delle competenze tra il Presidente, il Governo e il Parlamento – sembra aver funzionato perfettamente, così garantendo che nessuna istituzione potesse decidere “unilateralmente” sulla sospensione dei diritti fondamentali tutelati costituzionalmente.

6. I diritti tra limitazioni, sospensioni e “intangibilità”

La Costituzione democratica portoghese del 1976, adottata dopo una lunga dittatura durata ben quarantotto anni, ha cercato di porre forti tutele per i diritti e libertà.

Nell'ambito dello stesso ordine costituzionale si è infatti voluto definire, come si è già rilevato, tra l'altro, i presupposti sostanziali e procedurali che avrebbero potuto consentire la sospensione dei diritti fondamentali con la conseguenza che anche se si adotta una dichiarazione di emergenza non tutti i diritti possono essere soggetti a sospensione⁸².

I decreti dichiarativi dell'emergenza da Covid-19, unitamente agli atti governativi di esecuzione, lasciando espressamente ‘fuori’ da qualunque azione di compressione quei diritti intoccabili anche in uno stato d'eccezione, si sono rivelati, anche sotto questo profilo, in piena osservanza delle tutele costituzionali al contempo mostrando come l'evidente intento costituzionale di ‘blindare’ alcuni diritti ritenuti fondamentali riesca a trovare concreta soddisfazione.

Si è invero puntualizzato, in ogni caso, che restavano salvi i diritti di vita, di integrità personale, di identità personale, di capacità civile e cittadinanza, il diritto alla difesa di imputati e la libertà di coscienza e religione nonché il principio di non retroattività delle leggi penali (come stabilito dall'art. 19 Cost., comma 6). Se poi con la proclamazione dello stato di emergenza diversi diritti sono stati parzialmente sospesi – quali ad esempio, i diritti di circolazione (anche internazionale) e di insediamento in qualsiasi parte del territorio nazionale, il diritto di riunione e la libertà di culto nella sua dimensione collettiva – in modo espresso si sono dichiarati come ‘intoccabili’ ulteriori diritti rispetto alla lista stabilita dal testo costituzionale. Probabilmente a scampo di timori di possibili derive autoritarie si dispone così che alcuna restrizione poteva essere posta rispetto alla libertà di espressione e a quella di informazione.

Qualche perplessità tuttavia desta la disposizione volta a sospendere un diritto storicamente risalente nel territorio lusitano, previsto anche nelle

⁸¹ In questi termini, v. anche P. Lombra, *The Constitutionalized State of Emergency*, cit.

⁸² Su questi profili e, più in generale, sugli stati d'eccezione portoghesi, sia consentito rinviare al mio *L'eccezione nella regola*, cit.

costituzioni pregresse⁸³, ritenuto in genere “ultima ratio” nella difesa popolare contro ordini considerati illegittimi emessi dalle autorità pubbliche qualora vadano ad attentare l’ordine giuridico costituito, ovvero, il diritto alla resistenza⁸⁴, previsto nella costituzione unitamente al diritto all’autodifesa⁸⁵. Il diritto di opporsi attivamente al potere politico arbitrario o tirannico e alle sue leggi ritenute ingiuste, a tutela anche dei diritti e delle libertà costituzionali⁸⁶, è stato forse considerato nel caso specifico troppo ‘pericoloso’: in una situazione che emotivamente poteva essere percepita come ingiustamente ‘oppressiva’ di diritti e libertà, si è forse voluto correre ai ripari prevedendo la sospensione di quel diritto che avrebbe potuto costituire una minaccia grave all’autorità.

7. Alcune riflessioni finali

1632

Seppure in Portogallo l’attività di protezione civile tesa a prevenire i rischi collettivi derivanti da incidenti o catastrofi gravi è svolta non solo dallo Stato ma anche dalle Regioni autonome e dalle autorità locali, attraverso quindi una struttura organizzata su più livelli, l’autorità centrale – in particolare, il Governo – si è mostrata di fronte all’emergenza da Covid-19 ben in grado di svolgere il ruolo di guida nella definizione della politica generale, attuata a livello periferico senza sovrapposizioni. Il buon risultato si può forse ricondurre anche a una centralizzazione delle funzioni di protezione che potremo dire di tipo ‘elastica’: la legge fondamentale disciplinante lo stato di allerta e di allarme, pur destando per quest’ultimo stato dubbi di costituzionalità (in particolare laddove si prevedono, oltre alla determinazione di “cordoni sanitari”, restrizioni di diritti non consentiti dalla carta costituzionali quali quelli alla circolazione di persone e veicoli) ha permesso di attuare, in queste situazioni, un lieve decentramento di compiti nell’ottica comunque dell’interazione tra organi centrali e locali.

⁸³ Presente già nella Costituzione politica della monarchia portoghese del 1838 (“È lecito per ogni cittadino resistere a qualsiasi ordine che viola manifestamente le garanzie individuali, se non sono legittimamente sospese”, art. 25) e nella Costituzione del 1911, il diritto di resistenza è stato inserito anche nel testo costituzionale del 1933 che lo ha recepito collegandolo alla legittima difesa (art. 8, paragrafo 19).

⁸⁴ Come disciplinato all’art. 21 Cost., laddove si dispone che “Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública”.

⁸⁵ Questi due istituti giuridici condividono lo stesso rapporto giuridico di autodifesa o autoprotezione. “Il diritto alla resistenza non vale solo davanti alle autorità pubbliche, ma anche nelle relazioni private”. Così J. J. Gomes Canotilho e V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada* I, a, Coimbra, 2014, p. 420 ss. Non già di diritto soggettivo autonomo ma come di “competenze degli individui inerenti alla corretta dinamica del legittimo esercizio dei diritti e al riconoscimento dei principi costituzionali democratici”, parla J. I. Ugartemendía Eceizabarrena, *El derecho de Resistencia y su ‘Constitucionalización’*, cit., p. 244.

⁸⁶ La maggioranza della dottrina ritiene che si ponga essenzialmente come difesa individuale dei diritti e libertà osservando come una forma del diritto di resistenza collettiva o insurrezione dei popoli contro “ogni forma di oppressione”, ovvero contro sistemi dittatoriali o dispotiche di governo si già presente nell’art. 7, comma 3 della Cost. Si rinvia, in merito, a J. J. Gomes Canotilho e V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada* I, cit., p. 422 ss. Più in generale, si veda J. Domingues, *Polimorfismo constitucional do direito de resistência em Portugal*, in *Historia Constitucional*, 2017, p. 195 ss.

D'altro canto, anche la dichiarazione dello stato d'eccezione costituzionale d'emergenza – proclamato per la prima volta nella storia di questo ordinamento costituzionale – ha visto un accordo pressoché unanime tra tutti i soggetti coinvolti. Il Governo, attore principale ma non esclusivo quanto alla sua esecuzione ha costantemente tenuto informato il Parlamento e il Presidente della Repubblica delle sue azioni, come espressamente richiesto dalla legge sullo stato di emergenza.

Si deve tuttavia rilevare come anche nel caso portoghese, come in molti altri ordinamenti europei, si sia resa evidente una difficoltà legata alla paura del contagio.

In ragione di tale timore il Parlamento si è riunito, nella sua forma plenaria, solo una volta alla settimana e, in via eccezionale, con solo un quinto dei deputati (*quorum* funzionale). Con questo stesso *quorum* ha poi provveduto a deliberare sia pure con l'obbligo di riflettere la percentuale di gruppi parlamentari⁸⁷. Da questo punto di vista l'organo parlamentare ha finito con l'esercitare un ruolo di controllo sul governo decisamente più debole. Se questo funzionamento a ranghi ridotti potrebbe in qualche modo essere consentito nel caso dell'autorizzazione dello stato d'emergenza, prevedendo la Costituzione addirittura l'intervento della commissione permanente salvo successivo intervento del *Plenum*⁸⁸, qualche dubbio di costituzionalità può sorgere tuttavia in generale. Il *quorum* deliberativo del Parlamento, secondo costituzione salvo diversa disposizione normativa⁸⁹, deve corrispondere alla metà più uno dei membri presenti.

Questa pratica desta perplessità tenuto conto anche che, a difesa dell'ordinamento costituzionale, rispetto a qualsiasi cambiamento che non sia conforme alle alterazioni di competenze previste dalla stessa carta costituzionale⁹⁰, si specifica espressamente nella carta costituzionale, a seguito in particolare della revisione del 1989, che gli stati eccezionali, qualunque essi siano, “possono modificare la normalità costituzionale solo in conformità alle disposizioni della Costituzione e della legge, non potendo influire sull'applicazione delle norme costituzionali relative alla competenza e al funzionamento degli organi di sovranità e di autogoverno delle regioni autonome o ai diritti e alle immunità dei rispettivi titolari” (art. 19 Cost., comma 7⁹¹).

⁸⁷ In particolare, si rinvia al messaggio del Presidente dell'Assemblea della Repubblica all'Assemblea e al Paese, *Situação epidemiológica da COVID-19*, reperibile online all'indirizzo: www.parlamento.pt/Paginas/2020/marco/Mensagem-Presidente-da-Assembleia-da-Republica.aspx?n=60

⁸⁸ All'art. 138 Cost. si legge: “1. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência depende de audição do Governo e de autorização da Assembleia da República ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da respetiva Comissão Permanente. 2. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, quando autorizada pela Comissão Permanente da Assembleia da República, terá de ser confirmada pelo Plenário logo que seja possível reunilo”.

⁸⁹ All'art. 116 Cost., comma 3 si dispone che “Salvo nos casos previstos na Constituição, na lei e nos respetivos regimentos, as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria”.

⁹⁰ Cfr. R. Mateu-Ros Y Cerezo, *Estados de alarma, excepción y sitio*, in AA VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, p. 190.

⁹¹ Con la legge costituzionale n. 1/89 dell'8 giugno 1989 si aggiunge nell'art. 19 Cost. il

La volontà politica appare tuttavia quella di tornare rapidamente alla normalità e quindi al sistema democratico ordinariamente previsto pure quanto al funzionamento dell'organo parlamentare.

Non solo si è superato lo stato di emergenza, attivandosi il meno gravoso stato di allarme, ma si intende incrementare anche il numero delle riunioni plenarie e trovare soluzioni alternative che consentano riunioni costituzionalmente valide come, ad esempio, la separazione dei deputati in seduta plenaria in due aule, rendendosi possibile la formulazione di domande a distanza, come è già accaduto nel comitato di difesa⁹².

Se si può ben ritenere allora che l'efficienza della risposta del Portogallo all'emergenza sanitaria sia da addurre soprattutto a un sistema sostanzialmente centralizzato che sembra aver favorito l'adozione rapida di misure a livello nazionale ed evitato la 'frammentazione' regionale che si è registrata invece in altri ordinamenti, non si può tacere qui il fatto che anche altri elementi sembrano aver concorso per la verità al raggiungimento di risultati al momento in cui si scrive positivi: oltre all'evidente coesione delle forze politiche, ad aver contribuito è stato anche il forte senso di identità nazionale e di rigore nel rispetto delle restrizioni diffusamente presenti negli animi dei cittadini portoghesi⁹³ dimostrando, per altro verso, quanto sia stata vana la sospensione del diritto di resistenza.

Grazie a un valido sistema costituzionale e ordinario nonché alla volontà delle istituzioni e dei cittadini sembra in definitiva che in Portogallo, come è per ogni situazione eccezionale ovvero straordinaria e temporanea, una volta che il fatto anomalo sarà definitivamente eliminato, l'intervento emergenziale cesserà e ripristinato il regime generale/normale, evitandosi così di trasformare il regime eccezionale di breve durata, in un regime eccezionale normalizzato più o meno dittatoriale, come pure sembra accadere in altri ordinamenti sia anche per i profili legati alla sicurezza⁹⁴.

In uno stato che si voglia "Stato di diritto democratico", come pure statuisce l'art. 2 della Costituzione portoghese come modificato a seguito della riforma del 1982⁹⁵ devono essere comunque assicurati anche in uno stato d'eccezione, i

comma 7 che stabilisce "A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na Constituição e na lei, não podendo nomeadamente afectar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respectivos titulares".

⁹² Nella situazione di ritorno alla normalità, oltre ad aumentare il numero delle plenarie, si sta valutando soluzioni come quella di una possibile separazione dei deputati in seduta plenaria in due aule, consentendo loro di porre domande a distanza, come è già accaduto nel comitato di difesa.

⁹³ Così anche, P. Ames, *How Portugal became Europe's coronavirus exception*, in *politico.eu*

⁹⁴ In particolare si pensi all'ordinamento francese che nel tentativo di uscire dallo stato di emergenza ha approvato una legge penale sul terrorismo e sul processo penale diretta a conferire maggiori poteri al Ministero dell'interno, ovvero la loi n. 2016-731 del 3 giugno 2016 sul rafforzamento della *lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*.

⁹⁵ Insiste su questo aspetto, J. Bacelar Gouveia, *O Estado de excepção no direito constitucional, Direito Constitucional, entre a Eficácia e a Normatividade das Estruturas de Defesa Extraordinária da Constituição*, vol. I, Coimbra, 1998, p. 44 ss.

capisaldi del “pluralismo di espressione e di organizzazione politica democratica” e “la tutela e garanzia di effettività dei diritti e delle libertà fondamentali”⁹⁶, non tutti i diritti potendo essere sospesi e comunque non per un tempo infinito.

Lo stato d'eccezione (intermedia) e le sue misure non possono diventare invero caratteristiche stabili e quindi strutturali degli ordinamenti democratici senza con ciò non trasformare questi ultimi, tramutandoli in maniera permanente in altri tipi di ordinamenti. Non provvedendosi invero alla “riestensione” delle funzioni (normalmente separate e non già accentrate) e dei diritti, non ripristinandosi il regime generale considerato ordinario secondo il sistema preesistente, l'ordinamento finirebbe con il trasformarsi di fatto e poi di diritto, dall'interno del sistema. Pur non andandosi allo stato di dittatura pura, giacché si lascerebbe invariato il potere elettorale e in qualche modo la competenza, con grado di competenze variabile, del Parlamento nonché quella giudiziaria, si potrebbe finire con il passare, ad esempio, ad una cosiddetta “democrazia illiberale”. Modificandosi il regime costituzionale ordinario, deformandolo anche se non già arrivandosi a rottura, si andrebbe cioè verso una democrazia con meno libertà e protezione giuridica, con maggiori rischi per la tenuta dello stato di diritto costituzionale democratico⁹⁷.

Questo non sembra tuttavia il pericolo per l'ordinamento lusitano: al banco di prova del Covid-19 sta dimostrando di mantenere ben saldo, anche durante lo stato d'eccezione, sia pure con un grado lievemente variato rispetto al generale stato di diritto, il metodo democratico di produzione normativa garantendo con questo un'agevole riestensione dell'operatività dello stato di diritto democratico (art. 2 Cost.).

Emma A. Imparato
Dip.to di Scienze Umane e Sociali
Università degli Studi di Napoli *l'Orientale*
eaimparato@unior.it

⁹⁶ Secondo tale disposizione la repubblica portoghese è uno stato di diritto democratico che “baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.

⁹⁷ Su queste considerazione, più ampiamente esposte, si consenta il rinvio al mio, *L'eccezione nella regola*, cit.