

Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese

Romano Orrù

La forte “tradição centralista” e lo spiccato sentimento di identità nazionale diffuso nel Paese hanno fatto sì che almeno dall’avvio dell’esperienza repubblicana (nel segno della Costituzione del 1911), la storia politico-amministrativa del Portogallo facesse perno sul binomio potere locale-potere centrale. La previsione di due Regioni autonome insulari è stata una delle maggiori novità della Costituzione del 1976, e costituisce oramai un elemento consolidato dell’ordinamento. Se è indubbio che la punta di diamante dell’asimmetria territoriale portoghese risiede nel particolare regime di autonomia delle Regioni insulari – per un verso, legato a specificità geografico-economiche, ma non a particolari segmentazioni del corpo sociale dal punto di vista etnico-culturale e, per altro verso, “sorretto” da fattori esogeni (quali, in particolare, il favor dell’Ue per le Regioni ultraperiferiche) – è altresì evidente che l’ordinamento territoriale portoghese è un organismo tutt’altro che omogeneo con riferimento anche alla sola parte continentale del Paese, caratterizzata com’è da forti asimmetrie materiali tra le sue diverse aree e da un decentramento amministrativo inefficiente e incompleto.

1. Introduzione. Sostanziale assenza di spinte centrifughe

Il rischio di incorrere in un pregiudizio potrebbe colpire chi distratamente osservi la realtà portoghese: le piccole dimensioni del Paese e la sua sostanziale omogeneità socio-culturale possono indurre di per sé a ritenere non necessaria o addirittura non opportuna una particolare articolazione su base territoriale del potere politico-amministrativo. In senso contrario, a tutta prima, è sufficiente considerare, sempre in Europa, i casi del Belgio e della Svizzera, i cui ordinamenti accolgono sistemi federali di particolare spessore o tradizione pur risultando Paesi molto più piccoli per estensione del Portogallo (seppure con totale della popolazione simile).

A più diligente analisi, il Portogallo della Terza Repubblica appare in realtà un ordinamento che, in quanto fondato, secondo la lettera della *Constituição da República Portuguesa* del 1976 (CRP), sull'obiettivo posto allo Stato di rispettare «*na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*» (art. 6.1), affidando allo Stato stesso, tra l'altro, il compito di «*Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira*» (art. 9.g), non può non presentare un'organizzazione territoriale articolata del potere politico-amministrativo.

Per tanto, l'ordinamento lusitano, pur se la CRP enfaticamente proclama che l'«*Estado è unitário*» (art. 6), non manca di rivelare marcate tendenze asimmetriche a proposito di quella parte del proprio assetto organizzativo che si può indicare come la “Costituzione dei territori”. Innanzitutto perché non è assolutamente un “*Estado regional integral*” (accogliendo due sole Regioni dotate di autonomia politica, che per estensione coprono una parte minima del territorio nazionale), in secondo luogo per via del fatto che pur essendo decisamente un “*Estado regional parcial*” non è, con riferimento alla parte “regionalizzata”, anche un perfetto “*Estado regional homogéneo*” (pur non essendo previste forme particolari di specialità regionale, l'organizzazione degli enti territoriali regionali può variare entro certi limiti in funzione dell'autonomia statutaria ad essi riconosciuta); infine, in una prospettiva più sostanziale che formale, a ragione del fatto che le Regioni autonome riconosciute coprono la parte insulare del Paese (cioè corrispondono agli arcipelaghi atlantici delle Azzorre e di Madeira), mentre il Portogallo continentale al momento non conosce in concreto neppure forme significative di decentramento amministrativo per enti territoriali, sebbene la Costituzione portoghese del 1976, preveda fin dalla sua redazione originaria l'istituzione di Regioni amministrative¹.

(1) Il cui accoglimento nel nuovo testo costituzionale risulta peraltro alquanto complesso e controverso: sul punto cfr., per tutti, J.A. COSTA FERREIRA, *O poder local e regional na Assembleia Constituinte 1975-1976: as regiões administrativas*, Lisboa, Edições da Assembleia da República – D. Quixote, 2007.

In ultimo, ma non per ultimo, nel fascio di essenziali puntualizzazioni a carattere introduttivo, merita d'essere precisato come, tra i due poli speculativi indicati nel titolo del convegno quali estremi dello spettro d'analisi (l'integrazione UE e la secessione), alle suggestioni del polo tematico che sulla scorta delle vicende catalane nella penisola iberica ha conquistato il proscenio (vale a dire quello relativo al separatismo o secessionismo) la realtà attuale portoghese resti praticamente impermeabile: invero, in Portogallo non si affaccia alcun problema di particolarismo identitario così forte che, ad oggi, possa dar sostanza all'ipotesi d'inserire nell'agenda politica del Paese – con minima credibilità di procedibilità² – il tema della secessione o anche solamente quello di una disarticolazione dell'unità in funzione di schemi di stampo federalistico. Se l'attuale clima politico portoghese non è perturbato da spinte centrifughe di taglio separatista e indipendentista, tuttavia in epoca non troppo lontana (all'interno di una particolare congiuntura storica) sugli arcipelaghi atlantici del Portogallo è spirato un refole di vento secessionista: in effetti, l'ipotesi della secessione appare essere stata brevemente coltivata in taluni gruppi estremistici nelle more della rivoluzione del 1974 sia a Madeira (su iniziativa del FLAMA – *Frente de Libertação do Arquipélago da Madeira*) sia specialmente nelle Azzorre (ad opera del FLA – *Frente de Libertação dos Açores*, Fronte di Liberazione delle Azzorre), al fine di neutralizzare problemi geostrategici a seguito dell'eventuale prevalenza di impostazioni di matrice socialista nelle prime concitate fasi rivoluzionarie e della conseguente possibile fuoriuscita del Portogallo dall'orbita NATO³.

(2) In siffatta luce possono essere intese talune "avventurose" esternazioni informali del Presidente del Governo della Regione autonoma di Madeira, Alberto João Jardim, circa la necessità di avviare una revisione in senso federalista della CRP (in proposito, v. subito appresso nel testo; tra le indicazioni di stampa sul punto cfr., ad esempio, *Jardim quer transformar Portugal numa federação com sete regiões*, in *dn.pt*, 12 novembre 2014, consultabile sul sito Internet www.dn.pt).

(3) L'importanza geostrategica e politica delle Azzorre (nel caso di ipotetica virata del Portogallo rivoluzionario a metà degli anni '70 del secolo scorso verso il blocco socialista) si legava al mantenimento delle basi militari statunitensi, e a tal fine è intuibile come lo strumento più efficace sarebbe stata la secessione dell'arcipelago (in chiave di contrasto all'attivismo dei movimenti inclini al socialismo reale presenti sul continente la figura di spicco del *Frente de Libertação dos Açores* è rappresentata da João Bosco Mota Amaral, il quale diede voce, in quel frangente storico, alle pulsioni indipendentiste delle Azzorre).

Una volta elevati i due arcipelaghi atlantici a Regioni autonome, la prospettiva separatista è stata variamente riproposta (al fine di contrastare il “colonialismo” di Lisbona) in momenti di difficoltà finanziaria e di negoziazione sulle risorse economiche o sulle riforme costituzionali, ma senza peraltro che assumesse particolare credibilità pratica. La minaccia talvolta agitata in particolare dallo storico Presidente della Regione di Madeira, Alberto João Jardim, che vale a rigettare il principio dell’unità dello Stato in termini territoriali, appare invero un’arma assolutamente spuntata: non solo non risulta possibile in termini strettamente giuridici (giacché la CRP non lo permette in alcuna guisa⁴), ma non appare neppure praticabile né dal punto di vista degli scenari geopolitici, né da quello della sostenibilità economico-sociale (a causa dell’estrema fragilità del suo sistema economico di ridottissime dimensioni e gravitante essenzialmente intorno al settore turistico, cui si potrebbe in parte ovviare con l’adozione di un sistema fiscale oltremodo speciale, a sua volta di assai difficile realizzabilità nel quadro dell’UE, la quale difficilmente potrebbe tollerare la creazione di una sorta di “paradiso fiscale”)⁵. La fondatezza di un siffatto ordine di idee si può evincere anche dalla semplice constatazione (a mo’ di *argumentum a contrariis*) per cui anche contenuti tentativi di introduzione, con esplicita rilevanza costituzionale, di fattori di asimmetria intrasoggettiva, proposti dallo stesso leader politico madeirense (e orientati al «*princípio de unidade diferenciada das autonomias*», implicante per le Regioni di Madeira e delle Azzorre la possibilità di accedere a gradi crescenti e modelli differenziati di autonomia politica contestualmente al rafforzamento delle potestà in

(4) Come nota J. REIS NOVAIS, sarebbe ipotesi attuabile «*Só com uma revolução e uma nova constituição. Só com uma revisão constitucional não é possível*» (citato in T. DE NÓBREGA, *A Madeira pode ser independente?*, in *Publico.pt*, 15 settembre 2009, consultabile sul sito Internet).

(5) È noto che da tempo vi sono spinte in ambito eurounitario per una regolamentazione dei paradisi fiscali sia esterni sia interni alla UE e all’Eurozona (anche se in quest’ultima direzione timidi sono ancora gli approcci). Con specifico riguardo al caso di Madeira, cfr. T. DE NÓBREGA, *A Madeira pode ser independente?*, cit. Considerazioni di taglio simile a quanto riportato *supra* nel testo possono essere fatte anche a proposito della soluzione, paventata sempre da A. João Jardim, dell’elevazione dell’arcipelago di Madeira a Stato federato all’interno del Portogallo. L’A. (*ibidem*) rileva altresì la singolarità per cui sondaggi d’opinione rivelano che la percentuale di soggetti favorevoli all’autonomia (comunque non elevata) è più bassa nell’arcipelago madeirense che non nella parte continentale del Paese.

campo legislativo), hanno finito per non sortire effetti pratici o giuridico-politici significativi.

2. *L'evoluzione dell'organizzazione territoriale portoghese: cenni*

Delle tre Costituzioni portoghesi del XX secolo (del 1911, del 1933 e del 1976), tutte repubblicane, solo la terza, prodotta in esito alla rivoluzione del 25 luglio 1974 (la c.d. "rivoluzione dei garofani"), prevede, come in parte già anticipato, forme di decentramento politico-amministrativo su base regionale.

La Costituzione del 1911 (inquadrabile in estrema sintesi come «progressista, laica e municipalista»)⁶, sebbene all'art. 1 – non discostandosi da canoni sostanziali tradizionali – proclami che la *Nação Portuguesa* è «*organizada em Estado Unitário*», introduce significative innovazioni in materia di articolazione territoriale della neo-proclamata Repubblica: la regolamentazione dei «*corpos administrativos*» territoriali (*recte*, delle «*Instituições Locais Administrativas*») quanto ad organizzazione e competenze è retta dai principi dell'elezione democratica, dell'autonomia amministrativa e dell'autonomia finanziaria (nella forma determinata dalla legge)⁷. I «*corpos administrativos*» territoriali in questione sono essenzialmente i Municipi e i Distretti; la regolamentazione dell'organizzazione territoriale è uniforme per tutto il Paese: nel testo costituzionale del 1911 le Azzorre e Madeira non vengono neppure esplicitamente menzionate.

Un regresso sul piano dell'autonomia amministrativa degli enti territoriali substatali è lo stigma (per quel che qui è sotto la lente) della Costituzione del 1933, in linea con il suo fondamentale carattere autoritario e corporativo. Nella cornice di questa Carta costituzionale, prodotta dopo sette anni di dittatura militare (1926-1933), quali enti territoriali intermedi, ai Distretti si sostituiscono le Province poste sotto il controllo di un Governatore civile (regolamentazione che permane sino al 1959, allorquando con revisione costituzionale vengono reintrodotti i Distretti).

(6) A. ABRUNHOSA, *Centralismo e anticentralismo no movimento constitucional em espanha e portugal*, in *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, 18/21, 2012, p. 20 (consultabile sul sito Internet <http://revistas.lis.ulusiada.pt>).

(7) Così l'art. 66 della Cost. portoghese del 1911.

Anche il testo costituzionale del 1933, dunque, al pari del precedente del 1911, regola l'organizzazione territoriale metropolitana all'insegna dell'uniformità: l'art. 1, Cost. 1933 si limita a definire il territorio del Paese, che in Europa⁸ comprende il continente e gli arcipelaghi delle *Açores* e di *Madeira*.

Nel biennio rivoluzionario e costituente 1974-1976, alle flebili voci indipendentiste negli arcipelaghi atlantici (di cui si è fatto brevemente cenno) si contrappongono le storiche⁹ e ben più veementi rivendicazioni autonomiste a salvaguardia delle specificità insulari¹⁰. È precisamente in questo torno di tempo, coincidente con l'avvento della Terza Repubblica portoghese, che ha corso il cambiamento di paradigma nell'ordinamento territoriale del Paese: in breve, dall'*uniformità* alla *differenziazione* (in nome del riconoscimento della specificità di determinati territori nazionali). A far data dall'entrata in vigore della CRP (25 aprile 1976), l'organizzazione dei territori insulari conosce la metamorfosi del passaggio dai "*Distritos autónomos*" (uno a *Madeira* e tre nelle *Açores*) a Regioni con autonomia sia politica (legislativa) che amministrativa (da esercitarsi per mezzo di "*órgãos de governo próprios*": il *Governo Regional* e l'*Assembleia Legislativa Regional*, quest'ultima eletta a suffragio universale diretto)¹¹.

Da quel che si è brevemente anticipato, si coglie come si sia trattato di una profonda innovazione per l'ordinamento costituzionale portoghese¹²: le Regioni autonome, come entità che si interpongono tra i Comuni

(8) Nella presente analisi, per esigenze di contenimento della trattazione, non è possibile prendere in considerazione caratteri ed evoluzione dell'organizzazione territoriale dei possedimenti coloniali: le cd. Province ultramarine.

(9) Tra gli altri, cfr. M.I. JOÃO, *Os Açores no século XIX: Economia, Sociedade e Movimentos Autonomistas*, Lisboa, Edições Cosmos, 1991, *passim*; C. CORDEIRO, *Autonomia e identidade nacional. Os Açores na Segunda Metade do Século XIX*, in *Revista de Historia das Ideias*, vol. 14, 1992, p. 263 ss.

(10) Sul punto, tra i molti, cfr. A. OURIQUE, *O governo das ilhas portuguesas no final do século XX*, in *Arquipélago História*, 2ª série, VII (2003), 197 ss. (consultabile sul sito Internet <https://repositorio.uac.pt>).

(11) La grammatica costituzionale del regionalismo portoghese (apparentemente una buona grammatica, piuttosto razionale) prende le mosse dal disposto degli artt. 6.1, 9.g e 225CRP.

(12) In tal senso, per tutti, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, III ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 76. Tradizionalmente, il vincolo

pi¹³ e lo Stato, risultano profondamente diverse – nella natura e quanto ad attribuzioni – dalle istituzioni sovracomunali della tradizione (i Distretti e le Province). La maturazione di siffatta evoluzione nel periodo 1974-1976 è stata certamente agevolata anche dalla volontà(-necessità) di prendere irrevocabilmente le distanze da un passato recente tanto autoritario quanto accentratore.

L'introduzione delle Regioni autonome in quel preciso tornante storico rappresenta la soluzione atta a garantire insieme l'applicazione più ampia possibile del principio democratico, la preservazione dell'unità e coerenza dell'ordinamento¹⁴ e il miglioramento della condizione socio-economica delle zone più isolate e arretrate del Paese¹⁵.

A fondamento, quindi, della scelta della regionalizzazione insulare è agevole rintracciare un fascio di motivazioni eterogenee: *fattuali, politiche, giuridiche, strategiche* (in quest'ultimo caso coincidenti con l'opportunità del mantenimento di una significativa proiezione del Portogallo nell'Atlantico). Assente dal novero dei fattori genetici è la volontà di differenziazione sulla scorta di sostanziali o significative ragioni etnico-linguistiche e, in senso lato, culturali (anche se queste vengono richiamate all'art. 225.1 CRP: ma nel contesto storico e sociale lusitano la formula costituzionale in parola non assume il significato forte e pregnante che riveste in altre realtà, come ad esempio per il contesto catalano in Spagna o per quelli di matrice fiamminga e vallone in Belgio).

politico che unisce i cittadini dello Stato portoghese è stato inteso in senso fortemente unitario anche nelle declinazioni organizzative dello stesso soggetto statale: in argomento, tra gli altri, cfr. A. BARRETO, *Estado central e descentralização: antecedentes e evolução*, 1974-84, in *Análise Social*, vol. XX, 2-3, 1984, p. 191 ss.

(13) I 308 Municipi portoghesi contano sulla sottoarticolazione di oltre quattromila *Freguesias*. Nella letteratura italiana sulla materia, tra gli altri, cfr. A. CIAMMARICONI, *L'organizzazione territoriale in Portogallo: le Regioni autonome e il sistema delle autarquias locais*, in L. PEGORARO, G. PAVANI (a cura di), *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli, 2006, p. 47 ss. e N. VIZIOLI, *Portogallo*, in *Amministrare*, 1-2, 2007, p. 165 ss.

(14) Netto al riguardo è il disposto del punto 3 dell'art. 225 CRP «*A autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição*».

(15) Chiara è in proposito la lettera dell'art. 225.2 CRP, essendo la finalità dell'autonomia regionale quella di garantire la partecipazione democratica, lo sviluppo economico-sociale e la promozione e la difesa degli interessi regionali così come il rafforzamento dell'unità nazionale e i legami di solidarietà tra tutti i portoghesi.

In proposito, è appena il caso di precisare che lo stretto legame con il fattore geografico(-insulare) non caratterizza solo il momento genetico, ma permea in maniera evidente tutta la vicenda evolutiva successiva del regionalismo portoghese. Infatti, il riconoscimento di autonomia politica agli enti territoriali substatali nella parte continentale del Paese non è mai seriamente entrato nell'agenda politica del Paese: la CRP, tuttavia, ha previsto l'introduzione, a fianco alle Regioni autonome insulari, di Regioni amministrative per il resto del territorio nazionale. La mancata istituzione di quest'ultime a tutt'oggi sembra integrare gli estremi di una sorta di "rottura costituzionale" (una frattura dell'armonia costituzionale per un'oltremodo protratta inattuazione, come tendono ad accreditare i corifei di quest'ente intermedio)¹⁶. Si spiega agevolmente, quindi, come nella letteratura specialistica ricorrono impostazioni alquanto "nette" sul regionalismo portoghese: si accenna, in particolare, sul versante dottrinale lusitano, al «mancato regionalismo portoghese», e su quello italiano, al fatto che «il Portogallo rimane uno Stato unitario centralizzato, con due autonomie regionali speciali»¹⁷.

3. *L'asimmetria come paradigma del sistema territoriale lusitano nella presente fase storica*

Di pari passo con l'estensione del raggio d'osservazione, si profila in termini sempre più nitidi l'assunto per cui oggi l'asimmetria rappresenta la *cifra* del regionalismo portoghese (*recte*, della "Costituzione territoriale" lusitana): parte insulare nettamente distinta quanto ad organizzazione dalla parte continentale del Paese; Regioni autonome "politiche" in contrapposizione alle Regioni amministrative quali enti territoriali sovramunicipali rappresentativi; e per la parte continentale del Paese, presenza di una pluralità di enti territoriali, oltre ai Distretti, con

(16) In materia allude precisamente a «*um fenómeno de rutura constitucional*» N.J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA, *A autonomia do poder local. 40 anos de democracia local*, in *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política* (Universidade Lusófona do Porto), 9, 2017, p. 70.

(17) Così, rispettivamente, M. SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *Il regionalismo portoghese*, 25 giugno 2007, s.p. (consultabile sul sito Internet www.issirfa.cnr.it) e A. D'ATENA, *Tra autonomia e neo-centralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 198.

sovrapposizioni funzionali¹⁸ in attesa dell'omogeneizzazione nel segno dell'istituzione in concreto delle Regioni amministrative¹⁹. Il quadro è inoltre arricchito dalle possibili differenze di regime tra le due Regioni autonome, in quanto ciascuna è retta da un proprio "Statuto politico-amministrativo", e, soprattutto, in una prospettiva non direttamente giuridico-istituzionale, dalle asimmetrie materiali o sostanziali tra le varie aree del Paese²⁰.

Nel considerare l'asimmetria organizzativa (e al netto delle accennate "asimmetrie sostanziali" tra le varie aree del Paese), almeno due elementi di fondo della realtà portoghese vanno tenuti presenti: per un verso, lo spiccato sentimento di identità nazionale diffuso nel Paese (come realtà di comunità storica con confini definiti da circa un millennio²¹), e, per altro verso, l'altrettanto forte tradizione unitaria e municipalista.

(18) Su realtà e prospettive dell'assetto lusitano degli enti territoriali amministrativi, e in particolare sull'"*associativismo sub-regional*", nell'ampia letteratura, cfr. A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo*, in *Direito regional e local*, 16, 2011, p. 5 ss.; gli altri saggi contenuti in AA.VV., *Direito administrativo das autarquias locais: estudos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010; F. CONDESSO, R. CONDESSO, *O poder político perdido sobre o modelo a seguir na reforma da administração pública local: da irreversível deslizando atual descentralização derivada à futura regionalização constitucional: o impulso do Acórdão do Tribunal Constitucional n° 296/2013*, in *Jurismat*, 7, 2015, p. 169 ss.; N. MARQUES PEREIRA, *Organização municipal e autonomia em Portugal*, in *Dereito*, vol. 25, número Extraordinario, 2016, p. 197 ss.

(19) In una precedente occasione, all'interrogativo se nel quadro del rapido succedersi di procedimenti di revisione, e dunque di una sorta di "frenesia costituzionale", l'asimmetria avesse raggiunto il suo punto di massimo si forniva una risposta in termini sostanzialmente affermativi: cfr. 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, Giuffrè, 2007, p. 91 ss. Come si cerca di illustrare nel testo, allo stesso quesito oggi pare si possa fornire una risposta non in contrasto con quella precedentemente data, ma per alcuni versi più articolata.

(20) Profili sostanziali che prendano in considerazione, tra l'altro, i diversi livelli e tendenze di sviluppo delle varie aree del Paese (con o senza riflesso sul piano positivo e istituzionale) o altre caratteristiche oggettive (quali, ad esempio, i dati connessi alla morfologia o semplicemente alla diversa posizione geografica ovvero ancora legati all'entità e alla strutturazione della popolazione residente). In questo senso, esemplificativamente, quanto ai due Arcipelaghi atlantici può mettersi in luce come, a fronte di una popolazione complessiva simile, le Azzorre rispetto a Madeira presentino un'estensione territoriale decisamente maggiore e dispongono storicamente di un valore aggiunto sul piano strategico.

(21) Il Portogallo quale comunità nazionale vanta origini tra le più risalenti in Europa: tra i molti, per un quadro dell'evoluzione del Paese dal medioevo, cfr. N. GONÇALO MONTEIRO, R. RAMOS, B. VASCONCELOS E SOUSA (a cura di), *História de Portugal*, Lisboa, EsferadosLivros, 2012, *passim*.

Nel «*quadro simultaneamente unitário e autonómico do Estado português*»²², in sostanza, non si può cogliere traccia o prefigurazione della volontà di una crescente disarticolazione del potere politico su più livelli di governo; c'è piuttosto la ricerca di una soluzione organizzativa in forza della quale la differenziazione possa coniugarsi con il mantenimento dell'unità e la garanzia della coerenza sostanziale dell'ordinamento.

Alla luce di quanto precede, si conferma come il riconoscimento dell'autonomia politico-amministrativa delle Azzorre e di Madeira rappresenti una delle maggiori acquisizioni della rivoluzione del 25 aprile 1974 e del susseguente testo costituzionale. Da quel momento è però balzato in primo piano il problema relativo a declinazione, implementazione e consolidamento dell'autonomia regionale (lungo i suoi diversi versanti: politico-istituzionale, socio-economico e storico-culturale). Nel quadro appena abbozzato, dal 1976 hanno avuto avvio processi socio-politici complessi, alla cui radice sta la fondamentale circostanza per cui il Portogallo si connota per la sua particolare omogeneità culturale: non stupisce quindi né che sullo slancio dell'affermazione dei principi del pluralismo e della sussidiarietà non prenda quota un'istanza regionalista generale (intesa quale rivendicazione di autonomia politica della periferia rispetto al centro o, in breve, la cd. *regionalização política integral do País*), né che alle aspirazioni autonomiste delle popolazioni insulari faccia da contraltare la ritrosia della componente popolare continentale ad accettare più pregnanti forme di differenziazione politica sullo sfondo della latente idea dell'ingiusta discriminazione al contrario (l'autonomia colta nella sua forma degenerata di eccessivo privilegio per una parte del corpo sociale e non immune per tanto a una sorta di "preconcetto continentale"²³).

(22) Sul punto, in particolare, cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, *A estrutura constitucional do Estado*, Cimbra, Coimbra Editira, 2004, p. 296 ss. e J. BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, III ed., Coimbra, Almedina, 2009, p. 979 ss. Impostazione teorica di sintesi proposta anche dalla giurisprudenza costituzionale portoghese, che nel conciliare unità e differenziazione, fa riferimento espresso a «*um Estado de estrutura unitária, que, simultaneamente acolhe a autonomia insular*» (v., in particolare, l'Acórdão del Tribunal Constitucional n. 55/2014, II-Fundamentação, p.to 38).

(23) Su cui v. anche *infra*, nel testo.

4. *Il ravvivarsi del dibattito sull'istituzione in concreto delle Regioni amministrative*

La problematica che ruota intorno alla (mancata) regionalizzazione amministrativa della parte continentale del Paese è la *vexata quaestio* per eccellenza dell'ordinamento della Terza Repubblica portoghese.

Previste già nel testo originario della CRP²⁴, le Regioni amministrative – quale particolare categoria di enti locali («*autarquias locais*») con autonomia, come indica lo stesso *nomen iuris*, che non investe l'area politico-legislativa – rivelano una vicenda relativa alla propria “concreta istituzione” (ex art. 256 CRP) che anche a sommaria analisi risulta invero assai accidentata²⁵. È specialmente a seguito dell'esito negativo del referendum dell'8 novembre 1998 sulla «*instituição em concreto*» delle Regioni amministrative²⁶ che il dibattito politico sul decentramento amministrativo conosce, prima, una forte battuta d'arresto²⁷ e finisce, poi, per percorrere con più convinzione altri percorsi attuativi²⁸.

(24) All'art. 238.1, rimasto ad oggi (art. 236.1) invariato nella formulazione. Sul tema, in lingua italiana, cfr. 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, Maggioli, 1998, p. 1039 ss.

(25) L'inerzia seguita alla pubblicazione (nell'estate del 1980) del *Livro Branco da Regionalização* ad opera del Governo di centrodestra di Sa Carneiro (PSD) è interrotta solo all'inizio del decennio successivo dal varo della *Lei-quadro das Regiões Administrativas* (Lei n. 56/91).

(26) Su tale esperienza di consultazione nel quadro della disciplina del referendum nazionale introdotto nel 1989 in Portogallo cfr. J. MIRANDA, *O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 19, 2008 (consultabile sul sito Internet <https://revistas.juridicas.unam.mx>), il quale (par. XI) osserva che in nessuno dei tre passaggi referendari sin allora tenutesi (con il corpo elettorale chiamato a pronunciarsi nel 1998 e nel 2007 sull'interruzione volontaria della gravidanza e sempre nel 1998 sulla *criação concreta* delle Regioni amministrative) «*em nenbum se atingiu o patamar de mais de 50% dos cidadãos inscritos requerido para se tornar vinculativo*».

(27) Sul punto cfr., tra gli altri, C. BLANCO DE MORAIS, *Portogallo: requiem per il regionalismo amministrativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 419 ss.

(28) Durante il breve Governo di coalizione PSD/Cds di José Durão Barroso (6 aprile 2002-17 luglio 2004) si è provato nuovamente a procedere a una riorganizzazione amministrativa territoriale del Paese, in termini alternativi alla regionalizzazione, facendo perno su enti territoriali minori di tre distinte tipologie: le *Grandes Áreas Metropolitanas*, le *Comunidades Urbanas* e le *Comunidades Intermunicipais*.

L'idea dell'istituzione in concreto di nove Regioni amministrative è largamente respinta in esito a una consultazione referendaria che si cala in un particolare contesto socio-economico e che agli occhi degli elettori, come è stato osservato, finisce per assumere un fortissimo significato di scelta in senso politico-partitico²⁹.

Alla mancata regionalizzazione continentale – che dal punto di vista sostanziale rappresenta indubbiamente uno dei maggiori fallimenti politici dell'ultraquarentennale storia della Terza Repubblica portoghese – non pare quindi arbitrario addebitare un certo disordine nell'organizzazione territoriale portoghese così come imputare l'accelerazione del fenomeno della crescita di disparità territoriali che negli ultimi decenni caratterizza il Paese. In quest'ottica, si avverte in maniera tutt'altro che trascurabile la sostanziale mancanza di un livello rappresentativo dell'amministrazione essenziale ai fini sia della migliore definizione che della razionale ed efficace implementazione delle politiche territoriali³⁰.

5. Dalla mancata regionalizzazione amministrativa alla ripresa della centralizzazione e all'acuirsi delle disparità territoriali

Le carenze della “Costituzione territoriale” per la parte continentale del Paese – dovute alla sedimentazione e all'incongrua sovrapposizione funzionale di articolazioni e strutture varie dell'Amministrazione centrale e periferica³¹ – hanno indubbiamente finito per agevolare le tendenze centripete e centralizzatrici risalenti dall'*Estado Novo*.

La realtà locale lusitana risulta sempre più caratterizzata da un sistema urbano fondamentalmente bipolare, incentrato sulle aree metropolitane di Oporto e Lisbona, con la seconda che si è particolarmente rafforzata dando origine alla questione che nel linguaggio comune ha preso il

(29) Sul punto cfr. J. RIBEIRO E CASTRO, *Os 40 anos que não celebramos*, in *observador.pt*, 12 dicembre 2016 (consultabile sul sito Internet <https://observador.pt>), a giudizio del quale «o referendo foi altamente partidarizado».

(30) In proposito cfr. A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A regionalização administrativa na Constituição da República Portuguesa*, in *Id.* (Coor.), *30 anos de poder local na Constituição Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 300 ss.

(31) Per la gestione delle risorse e la programmazione strategica degli investimenti sui territori intervengo variamente, e talvolta confusamente, *Distritos, Áreas metropolitanas, Comunidades Intermunicipais, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* (CCDR).

nome di “*macrocefalia de Lisboa*”³², a sua volta causa ed effetto in particolare dell’addensarsi nell’area della capitale non solo delle istituzioni pubbliche, ma anche delle sedi di imprese commerciali e dei mezzi di comunicazione sociale. Nella cornice appena tratteggiata, le Regioni amministrative, da ultimo, entrano nuovamente e prepotentemente nel cono di luce del dibattito pubblico e politico. La loro istituzione in concreto inizia ad essere percepita alla stregua del migliore antidoto all’“*excesso do centralismo*” che patisce il Paese e, contestualmente, quale risposta privilegiata all’acuirsi degli squilibri territoriali cui fa da catalizzatore la cd. *macrocefalia* di Lisbona³³.

La ricordata forte “*tradição centralista*” – in forza della quale, almeno dall’avvio dell’esperienza repubblicana (Costituzione del 1911), la storia politico-amministrativa del Paese ha fatto perno sul binomio potere locale-potere centrale – ha finito per alimentare asimmetrie materiali a livello territoriale, determinando in particolare uno iato crescente tra i livelli di sviluppo della fascia litoranea (dove si collocano i due maggiori centri urbani) e quelli delle aree interne del Portogallo continentale. Il contrasto all’accrescimento delle disparità territoriali s’intreccia inestricabilmente con le necessità di razionalizzazione e decentramento amministrativo, in termini autorevoli ed efficaci. La regionalizzazione amministrativa del Portogallo continentale, per tanto, torna a proporsi, da un lato, quale strumento idoneo a contrastare le “*assimetrias regionais*” connesse alla tendenza all’impoverimento e allo spopolamento di due terzi del territorio nazionale (in breve, la cd. “*desertificação do interior*”) e, dall’altro lato, quale vettore privilegiato per aumentare la capacità di decisione democratica delle popolazioni coinvolte³⁴.

(32) Cfr., ad esempio, F.S. FERNANDES, *Área Metropolitana de Lisboa. Uma cabeça maior que o corpo*, in *Economia online*, 18 settembre 2017 (consultabile sul sito Internet www.eco.pt).

(33) In ordine alla necessità della formulazione di una nuova generazione di politiche del territorio «*mais eficientes, democráticas e justas*» sullo sfondo delle difficoltà legate all’attuale organizzazione politico-amministrativa lusitana cfr., di recente, J. FERRÃO, *O território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro*, in *Sociologia, problemas e práticas, número especial*, 2016, p. 123 ss.

(34) Nella folta messe di interventi sulla stampa periodica in argomento, cfr. M. CARVALHO, *Os custos do Portugal desigual*, in *Público.pt*, 18 maggio 2018 (consultabile sul sito Internet www.público.pt).

In quest'ottica appaiono insufficienti o inadatte strategie alternative di *desconcentração* e di *descentralização*, come ad esempio quelle che fanno perno sull'accrescimento delle funzioni e dei servizi delegati dallo Stato in capo alle *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*³⁵, alle *Comissões Intermunicipais*³⁶ e ai Municipi.

Riflesso formale del ravvivarsi del dibattito sull'istituzione in concreto delle Regioni amministrative è la recente proposta avanzata dal PCP di tenere entro il 2019 un «*segundo referendo à regionalização*»³⁷. Nel percorso di avvicinamento alla consultazione referendaria, la proposta in parola intende sottoporre alla scelta delle municipalità coinvolte due ipotesi di ritaglio del territorio: l'una, consistente sostanzialmente nella mappa delle Regioni già avanzata nel 1998 e, l'altra, incentrata invece su cinque regioni coincidenti con le attuali CCDR. Tuttavia, la proposta pare al momento non riscuotere ampio sostegno politico poiché l'orientamento del Governo guidato dal socialista António Costa è ancora a favore di politiche di *descentralização* e di *desconcentração* dei servizi e delle funzioni dell'Amministrazione centrale dello Stato gravitanti sull'esistente sfera degli Enti locali, prescindendo dall'istituzione in concreto delle Regioni amministrative³⁸. La volontà sottesa all'istituzione in concreto delle Regioni amministrative contrasta in particolare con

(35) Le *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* (CCDR) corrispondono alle cinque Regioni del Portogallo continentale (Norte, Centro, Lisboa e Vale Tejo, Alentejo, Algarve) relative, ai sensi dell'art. 1.2 del *Decreto-Lei n. 104/2003 ai «serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA)»*. Tali soggetti, sul piano organizzativo, sono forniti di una struttura non direttamente elettiva, ma fondamentalmente di nomina governativa o di rappresentanza di enti e istituzioni locali (e più nello specifico articolata in un *Presidente* della CCDR, in un *Conselho Administrativo*, in una *Comissão de Fiscalização* e in un *Conselho Regional*).

(36) Regolate, da ultimo, per il profilo in discorso della «*transferência de competências do Estado*», dalla *Lei n. 75/2013*.

(37) Il 28 aprile 2017 la competente Commissione dell'*Assembleia da República* ha approvato il *Projeto de Resolução* presentato dal PCP che «*Estabelece o calendário para a instituição em concreto das Regiões Administrativas durante o ano de 2019*» (pubblicato in DAR, II série A, n. 99/XIII/2, 44 s.).

(38) Nel programma del Governo in carica, tra l'altro, si legge che: «*É urgente efetuar uma transformação no modelo de funcionamento do Estado ... abrindo portas à desejada transferência de competências do Estado para órgãos mais próximos das pessoas*» (*Programa do XXI Governo Constitucional*, 2015-2019, 87, consultabile sul sito Internet www.portugal.gov.pt).

l'orientamento di altre forze politiche che in materia di decentramento non prevedono organi con legittimazione democratica diretta. Questa appare essere la vera discriminante tra le varie proposte di percorsi di decentramento (sulla cui necessità c'è largo consenso): attribuire insieme, in attuazione dei principi di sussidiarietà e di autonomia, maggiori responsabilità e maggiore carica rappresentativa ai territori.

6. Osservazioni di chiusura

Poiché nella cornice ordinamentale lusitana l'organizzazione territoriale non è affatto strumento di "accomodamento" di differenze etnico-culturali, il grado di asimmetria che può essere accolto dalla "Costituzione territoriale" è scarsamente elastico. Da un lato, esso può contare in un fattore propulsivo che riposa su un dato obiettivo, statico e non disponibile: la condizione di insularità e di perifericità di alcuni territori; dall'altro agisce da freno la tradizione relativa all'identità nazionale: l'assai risalente coscienza nazionale, pur non essendo un mito fondatore della Terza Repubblica, tuttavia ne rappresenta il forte tessuto connettivo, e si pone all'origine della ricorrente ritrosia a mettere in discussione, seppure in maniera limitata, l'unità giuridica del Paese.

L'asimmetria intersoggettiva dopo aver toccato il suo culmine, sul piano giuridico-formale, nel periodo tra il 1998 e il 2004 (vale a dire, come è stato messo in luce, in coincidenza con il duplice fenomeno del fallimento del *referendum* sulla regionalizzazione amministrativa continentale e l'accrescimento dell'autonomia politico-amministrativa delle Regioni insulari³⁹), non ha conosciuto negli anni immediatamente seguenti altre fasi evolutive di particolare rilievo. Nel periodo a noi più vicino però si ravvisano più fattori potenzialmente in grado di incidere sulla stessa, ma con risultati complessivi contenuti riguardo alla sua intensità. In proposito, infatti, si può dar conto di almeno due potenziali tendenze contrastanti: in un senso può agire un atteggiamento meno "chiuso" del *Tribunal Constitucional* di Lisbona al dispiegarsi dell'au-

(39) Si deve infatti alla *Sexta revisão constitucional* del 2004 un'autentica ridefinizione, in senso estensivo, del *«poder legislativo regional»*. In argomento in lingua italiana, si veda 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, p. 1136 ss.

tonomia politico-amministrativa regionale insulare⁴⁰, in senso opposto sembra poter operare la ripresa del dibattito sulla regionalizzazione amministrativa del Continente.

In prospettiva intrasoggettiva, e quindi intra-regionale, l'asimmetria, come differenziazione giuridicamente rilevante tra soggetti substatali, sul piano giuridico-formale, può trovar fondamento nell'ordinamento portoghese essenzialmente nelle previsioni degli *Estatutos políticos-administrativos*: già al momento della loro adozione, gli Statuti appaiono come la sede idonea nella quale dar rilievo (entro margini peraltro non troppo ampi) alle specificità di ciascuno dei due arcipelaghi. Detta forma "minore" di potenziale asimmetria riceve particolare rilancio nel contesto della "sesta revisione costituzionale" del 2004, per effetto della quale si apre la stagione della riformulazione degli atti-fonte statutari regionali. Un piccolo contributo nel senso indicato è stato offerto dall'entrata in vigore nel 2009 (al termine di un *iter* d'approvazione piuttosto sofferto)⁴¹ del nuovo Statuto delle Azzorre⁴².

Volgendo brevemente l'attenzione anche ad aspetti meno formali e più di "*law in action*", non può non considerarsi l'effetto "depressivo" sull'autonomia regionale dispiegato, a partire in particolare dal 2011, della crisi economico-finanziaria e delle conseguenti misure di austerità che hanno interessato il Paese. Effetti negativi sulle Regioni autonome si sono fatti sentire⁴³, sebbene temperati dai vantaggi dei due arcipela-

(40) Materializzato dall'*Acórdão* n. 55/2014 (su cui v. anche *infra* nel testo e in nota).

(41) Sul punto cfr. A. CIAMMARICONI, *Portogallo: la lunga e tormentata approvazione dello Statuto delle Azzorre e le sue ricadute sui "mutevoli equilibri" istituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, p. 270 ss.

(42) All'attivismo delle Azzorre, quanto ad iniziativa di produzione di un nuovo Statuto, fa riscontro l'inerzia di Madeira, i cui organi di governo hanno preferito sinora privilegiare la scelta dell'aggiornamento dello Statuto politico-amministrativo originario.

(43) Il deterioramento delle proprie finanze pubbliche e l'ingente ammontare del suo debito pubblico nel 2011 ha costretto la Regione di Madeira ad aderire in ambito UE a un apposito *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF-RAM)*, in forza del quale l'Arcipelago ha contratto un prestito di 1.500 milioni di euro (sul punto cfr. S. SALVADO, *Madeira no fim do resgate faz contas à austeridade*, 30 dicembre 2015, consultabile sul sito internet www.rtp.pt). Per un'analisi ad ampio raggio del tema cfr. J. FREITAS DA ROCHA, *Finanças públicas restritivas: o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais*, in *Direito regional e local*, 15, 2011, p. 5 ss.

ghi portoghesi derivanti dal loro *status* di ultraperifericità riconosciuto dall'Unione europea⁴⁴.

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, risulta essere un elemento che nell'ultimo turno di tempo non ha particolarmente alimentato l'esistente livello di asimmetria centro-periferia.

A far data dalla sua introduzione (per effetto della prima revisione costituzionale del 1982), il Tc ha finito per assumere su di sé una funzione di "contenimento" delle spinte centrifughe potenzialmente emergenti dall'autonomia regionale⁴⁵. In scarsa corrispondenza con l'approccio giurisprudenziale or ora tratteggiato appare l'*Acórdão* n. 55/2014 del Tc, avente ad oggetto norme del bilancio delle Azzorre e che rivela un approccio particolarmente favorevole al dispiegarsi dell'autonomia legislativa regionale⁴⁶. Sebbene l'importanza della pronuncia sia evidente,

(44) In tema cfr. F.J. CORREIA CARDOSO, *As regiões ultraperiféricas na ordem jurídica comunitária*, in *Economia e Sociologia*, 1998, p. 127 ss.; J. ZILLER, *L'Union européenne et l'Outre-Mer*, in *Pouvoirs*, 113, 2005, p. 145 ss.; I. VALENTE, *A propósito dos trinta anos da adesão de Portugal à Comunidade. Um percurso histórico a partir da ultraperiferia Portuguesa*, in *Relações Internacionais*, 48, 2015, p. 43 ss. e, ancor più di recente, ID., *Portugal, política regional e Ultraperiferia*, in *Debater a Europa*, 15, 2016, p. 175 ss.; in lingua italiana si veda R. ORRÚ, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 153 ss. La fattispecie giuridica delle (nove) Regioni ultraperiferiche (RUP), quali aree dalle svantaggiate condizioni geografiche e con ostacoli allo sviluppo socio-economico, è ora regolata dall'art. 349 TFUE sullo sfondo di un problematico riconoscimento alle stesse RUP di un «diritto permanente alla differenziazione» (C. VITALIEN, *Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation*, in *Revue française d'administration publique*, 1, 2002, p. 125 in nt.).

(45) Per tutti, cfr. J. MIRANDA, *A jurisprudência constitucional sobre as regiões autónomas*, in *O direito*, 141, 1, 2009, p. 9 ss. La revisione costituzionale del 2004 ha poi solo apparentemente sottratto al Tc strumenti di intrusione nell'autonomia legislativa regionale (il Tc, abbandonato necessariamente il ricorso ai parametri della sussistenza dell'interesse specifico e del rispetto dei principi fondamentali delle *leis gerais da República*, nella sua opera di scrutinio dell'azione regionale ha enfatizzato in particolare i canoni della *unidade do Estado* e della *solidariedade nacional* ovvero «*entre os portugueses*»; in tal senso, di recente, cfr. l'*Acórdão* n. 41/2017).

(46) Nel dispositivo, il giudice costituzionale ha considerato legittime varie norme del bilancio regionale per il 2014 volte a introdurre modifiche alla "*remuneração complementar*" dei dipendenti pubblici regionali tali da annullare sostanzialmente i tagli salariali previsti per i dipendenti pubblici portoghesi in generale nel quadro delle misure anti-crisi. In siffatta circostanza il Tc, in motivazione, ha di fatto esaltato la «*liberdade de conformação legislativa*» della Regione in quanto «*liberdade de conformação legislativa autonómica*» radicata nello «*em circunstâncias regionais específicas*» di per sé «*capazes de credenciarem a opção da Região pela criação e concreta modelação da remuneração complementar regional*» (Ac. n. 55/2014, II. *Fundamentação*, p.to 39).

non sembra però che essa possa essere assunta a base di un profondo e stabile cambiamento di atteggiamento giurisprudenziale del Tc (come accennato, per risalente impostazione, poco incline a valorizzare oltremodo l'autonomia regionale).

In definitiva, l'asimmetria della "Costituzione dei territori", sebbene con risvolti nuovi, permane un elemento qualificante l'ordinamento portoghese.

La divaricazione organizzativa tra parte insulare e parte continentale del Paese appare in larghissima misura irrettabile.

Per un verso, le due Regioni autonome rappresentano ormai "elemento stabile" del quadro ordinamentale portoghese⁴⁷ – grazie anche al consolidamento corroborato in misura tutt'altro che trascurabile dal *favor* loro riconosciuto in ambito europeo dalle politiche dell'Unione⁴⁸ – anche se "poco conosciuto"⁴⁹ e talvolta oggetto di una sorta "preconcetto continentale" (per via dell'idea diffusa secondo cui le istituzioni regionali veicolerebbero "privilegi" a vantaggio solo di una precisa porzione della popolazione portoghese e detrimento delle finanze pubbliche)⁵⁰.

(47) Di recente, al riguardo spunti in T. RUEL, *As Regiões Autónomas (Açores e Madeira) nos debates parlamentares da Assembleia da República: (1975-2015)*, Lisboa, Assembleia da República, 2017.

(48) Quali Regioni ultraperiferiche, l'ombrello dell'art. 349 TFUE assicura copertura a misure di favore nei loro confronti nelle politiche di coesione in particolare quanto all'accesso ai fondi europei. Più in generale, è interessante notare come il Portogallo, nonostante i pesanti effetti della crisi, mantenga una notevole capacità attrattiva dei fondi europei: alla fine del 2017, con riguardo ai fondi strutturali UE (per aree svantaggiate) sul totale della programmazione 2014-2020 mentre il valore dell'Italia è del 5,6% quello del Paese lusitano è del 20,8%, contro una media europea del 10,5% (fonte dei dati: www.ilsole24ore.com). Sull'importanza "storica" della tematica nel contesto lusitano cfr., tra gli altri, L. CASSETTI, *Portogallo*, in AA.Vv., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, vol. II, Bruxelles, Comitato delle Regioni, 2004, spec. p. 254.

(49) Come si riconosce nel già ricordato *Programa do XXI Governo Constitucional*, cit., 86, che si spinge a indicare gli enti regionali autonomi anche come un qualcosa tuttora di "indecifrabile" (*«incompreendido»*) per la *«generalidade da sociedade portuguesa»*.

(50) Sentimento che certamente ha ricevuto alimento dagli effetti della recente crisi economico-finanziaria: in tema cfr., ad esempio, s.a., *Autonomia de Açores e Madeira contra "preconceito continental"*, in *Açoriano Oriental*, 7 aprile 2014 (consultabile sul sito Internet www.acorianooriental.pt). Più in generale, non sembra azzardato ritenere che il bilancio dell'esperienza regionale portoghese, pur con dei chiaroscuri, è complessivamente in positivo: in proposito, tra gli altri, cfr. J.R. GONÇALVES, *Regionalismo político e desenvolvimento: Nos 33 anos das Regiões Autónomas Portuguesas*, in AA.Vv., *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Cor-*

Per altro verso, la regionalizzazione amministrativa, qualora realizzata, inciderebbe relativamente sull'assunto in discorso (vale a dire come fattore di contrazione dell'asimmetria istituzionale ravvisabile tra la parte continentale e quella insulare del Paese), mentre è in grado di operare fortemente sul registro (del superamento o, quanto meno, del contenimento) delle asimmetrie materiali tra molteplici aree del Paese nella misura in cui si suppone sia capace di garantire uno sviluppo a ritmi sostenuti e più equilibrato dei territori continentali. Il dibattito pubblico e la relativa formalizzazione giuridica appena riavviati in questa direzione però sono solo alle battute iniziali, e soprattutto sembrano doversi articolare per una via irta di ostacoli connessi al costante riemergere di un fattore profondamente radicato nella cultura del Paese: il timore di una frammentazione del potere politico su base territoriale che possa giungere a vulnerare l'identità e la coesione nazionali⁵¹.

L'ultimo decennio ha mostrato che l'asimmetria nell'architettura territoriale dello Stato portoghese è tendenzialmente stabile: la grave crisi economico-finanziaria non l'ha fatta regredire (posto che la punta di diamante dell'asimmetria, se così si può dire, risiede nel particolare regime *autonomico* delle Regioni insulari il quale a sua volta è "sorretto" non solo da componenti endogene, ma anche da fattori esogeni, vale a dire dal *favor* dell'UE per le Regioni ultraperiferiche⁵²). Neppure il su-

reia, vol. I, Lisboa-Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa-Coimbra Editora, 2010, p. 509 ss.

(51) Si paventano, infatti, come rischi della regionalizzazione non solo l'apertura a derive centrifughe, ma anche la possibilità dell'insorgere di fenomeni di clientelismo e dell'affermarsi di gruppi di interesse che "catturano il potere politico", come appare dimostrare l'esperienza della regione autonoma di Madeira: sulla problematica, tra gli altri, cfr. A. BARROSO, *Contra a Regionalização*, Lisboa, Gradiva, 1998, p. 13 ss. e *passim*.

(52) Oltre a quanto accennato *supra*, in nota, circa l'accesso privilegiato ai fondi strutturali europei, sullo specifico versante della posizione delle RUP all'interno dell'UE giova tener conto di almeno altri due profili evolutivi recentemente maturati. In primo luogo, la cd. "*Declaração das Canárias*", formulata nell'ambito delle *VIII Jornadas Parlamentares Atlânticas* (del giugno 2016), che ha ad oggetto le principali rivendicazioni delle Regioni ultraperiferiche. In secondo luogo, la sentenza sul caso Mayotte della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 15 dicembre 2015 (cause C-132/14 e C-136/14), che interviene a chiarire questioni relative all'ambito e all'efficacia dell'art. 349 TFEU. Tale decisione ha decisamente rafforzato e consolidato lo *status* delle Regioni ultraperiferiche nella misura in cui ha affermato che questo (in forza delle previsioni di cui all'art. 349 TFEU) prevale sulle disposizioni settoriali dei Trattati.

peramento della fase acuta della crisi – con il relativo cambiamento in positivo della cornice macroeconomica, che in astratto sembra rendere più praticabili scenari di decentramento politico o anche semplicemente amministrativo – è valso sinora a sostenere un processo evolutivo in grado di modificarne significativamente i termini.