COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2020
SWD(2020) 321 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione sullo Stato di diritto 2020
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo

che accompagna il documento

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Relazione sullo Stato di diritto 2020
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SINTESI

Il sistema giudiziario portoghese continua a far fronte a difficoltà legate alla sua efficienza, in particolare nei tribunali amministrativi e fiscali. Sono in corso varie iniziative volte a migliorare la qualità e l'efficienza della giustizia, con particolare attenzione all'attuazione di soluzioni digitali nei diversi tipi di tribunali. Sono state intraprese importanti riforme in termini di adeguamento della mappa giudiziaria e di corrispondenza tra le risorse esistenti e le esigenze individuate. A seguito di accuse di specifici vizi nel sistema elettronico di assegnazione delle cause, il Consiglio superiore della magistratura ha applicato sanzioni disciplinari e sta indagando sulle eventuali irregolarità nell'assegnazione delle cause.

Il quadro giuridico penale per la lotta alla corruzione è sostanzialmente funzionante. È in fase di preparazione una strategia nazionale anticorruzione. Fino a dicembre 2019, quando il governo ha annunciato l'intenzione di lavorare a una strategia nazionale anticorruzione, non esisteva un approccio strategico coordinato relativo alla lotta alla corruzione. In precedenza erano state elaborate risposte politiche e legislative per lo più in modo disomogeneo per ovviare, di volta in volta, alle diverse carenze riscontrate. La procura specializzata e la polizia giudiziaria hanno continuato a compiere progressi nella lotta contro la corruzione. Tuttavia, rimangono ostacoli a un'efficace lotta contro la corruzione derivanti dalla carenza di risorse e di specializzazione delle autorità di contrasto. Nel 2019 è stato adottato ed è entrato in vigore un pacchetto legislativo sulla trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche, sulle dichiarazioni patrimoniali e sulle incompatibilità. Finora le azioni di prevenzione restano limitate; il Consiglio per la prevenzione della corruzione non dispone di competenze in termini di risorse e specializzazione e svolge principalmente attività di sensibilizzazione. Il nuovo Ente per la trasparenza incaricato del monitoraggio e della supervisione delle dichiarazioni patrimoniali e dei conflitti di interessi non è ancora operativo.

La Costituzione sancisce la libertà di espressione e di informazione, nonché la libertà e il pluralismo dei media e una cultura di rispetto della libertà editoriale dei giornalisti. L'autorità di vigilanza dei media audiovisivi - *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC) - è considerata indipendente ed efficace. Per quanto riguarda i restanti ambiti che destano preoccupazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che le condanne penali per diffamazione violassero la libertà di espressione. L'ordinamento giuridico include disposizioni relative alla divulgazione delle informazioni sugli assetti proprietari dei media e sul relativo finanziamento, nonché alla trasparenza delle campagne pubblicitarie di amministrazioni ed enti pubblici. Entrambi questi aspetti sono monitorati dall'autorità di regolamentazione dei media. L'accesso alle informazioni e ai documenti in possesso delle autorità pubbliche è garantito da una specifica legislazione.

Per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, il sistema di revisione giurisdizionale prevede la possibilità di controlli ex ante ed ex post e copre l'omissione legislativa. Il difensore civico dispone di un ampio mandato per la tutela dei diritti fondamentali. La mancata e ingiustificata collaborazione con il difensore civico è sanzionata penalmente. Esistono misure volte a tutelare la trasparenza del processo legislativo e a garantire la partecipazione dei portatori d'interessi. Il Consiglio superiore della magistratura ha il diritto di proporre iniziative legislative riguardanti il miglioramento delle istituzioni giudiziarie. La società civile beneficia di un quadro legislativo favorevole ed è attiva.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario portoghese è composto da una struttura giurisdizionale comprendente la Corte costituzionale, la Corte suprema, gli organi giurisdizionali di primo e secondo grado, la Corte suprema amministrativa, i tribunali amministrativi e fiscali di primo e secondo grado e la Corte dei conti[1]. Il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio superiore dei tribunali amministrativi e fiscali e il Consiglio superiore della procura esercitano un'azione disciplinare nei confronti dei rispettivi magistrati e ricoprono funzioni di gestione. Inoltre, hanno facoltà di nominare, trasferire e promuovere giudici e procuratori. I giudici e i procuratori sono nominati dai rispettivi Consigli a seguito di un concorso generale e secondo i voti ottenuti nell'ambito dei corsi di formazione obbligatori presso il Centro di studi giuridici. La procura è indipendente dal potere giudiziario e opera in autonomia rispetto al ramo esecutivo. Dispone di un proprio sistema di governance nell'ambito del quale la procura generale è l'organo supremo. L'Ordine degli avvocati è un'entità giuridica indipendente di diritto pubblico che, nell'ambito dei relativi poteri pubblici, svolge funzioni di regolamentazione.

Indipendenza

Sono oggetto di discussione modifiche della composizione dei Consigli superiori di giustizia. Il Consiglio superiore della magistratura è composto dal presidente della Corte suprema (incaricato della presidenza), da due membri nominati dal presidente della Repubblica, da sette membri eletti dal parlamento e da sette giudici eletti dai loro pari secondo il principio della rappresentanza proporzionale[2]. Poiché i Consigli superiori dispongono di importanti poteri per quanto riguarda le nomine e le carriere giudiziarie, è stata sottolineata l'importanza della tutela della relativa indipendenza rispetto alle influenze politiche[3]. Nel 2018 il parlamento ha respinto una proposta legislativa volta alla modifica della composizione del Consiglio superiore della procura[4] per aumentare il numero dei membri laici e la maggioranza dei membri del Consiglio superiore della procura continua a essere rappresentata da procuratori. Una proposta analoga riguardante modifiche alla composizione del Consiglio superiore della magistratura è circolata in modo informale nel 2019[5], ma non è stata accolta. Sebbene la proposta non sia stata presentata formalmente ai fini della discussione in parlamento, è importante che qualsiasi modifica tenga conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa[6].

---

1 Possono inoltre essere istituiti tribunali penali, tribunali marittimi, tribunali per la proprietà intellettuale, tribunali di difesa della concorrenza, regolamentazione e vigilanza, tribunali centrali, tribunali arbitrali e tribunali di pace.

2 Art. 218 della Costituzione della Repubblica portoghese. Analogamente, il Consiglio superiore dei tribunali amministrativi e fiscali è composto dal presidente della Corte suprema amministrativa, da due membri nominati dal presidente della Repubblica, da quattro membri eletti dal parlamento e da quattro giudici eletti dai loro pari secondo il principio della rappresentanza proporzionale.

3 GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, punti 92 e segg.

4 Ai sensi dell'art. 22 dello statuto del pubblico ministero, il Consiglio superiore è composto dal procuratore generale (incaricato della presidenza), da quattro procuratori generali regionali, da sette procuratori eletti dai loro pari e da sette membri laici (cinque eletti dal parlamento e due nominati dal governo).

5 Comunicato stampa del Partito popolare portoghese del 30 agosto 2019. La proposta prevedeva la riduzione del numero dei membri del Consiglio che fossero giudici eletti dai propri pari.

6 GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Portogallo, Relazione intermedia sulla conformità, punti 38 e segg. Si veda anche la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 27. Si veda anche la sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, *AK*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, punti 137 e 138.

Il sistema elettronico di assegnazione delle cause nei tribunali è in fase di esame. Sia nei tribunali ordinari che nei tribunali amministrativi e fiscali, l'assegnazione delle cause avviene per via elettronica mediante un sistema che prevede un'assegnazione casuale secondo un algoritmo predefinito e che consente la consultazione dell'assegnazione delle cause online. Tuttavia, all'inizio del 2020, quando alcuni giudici sono stati incriminati nell'ambito di un caso di corruzione ad alto livello, traffico d'influenza e riciclaggio di denaro, sono emerse accuse di violazione del sistema e d'interferenza con l'assegnazione casuale delle cause. Il Consiglio superiore della magistratura ha applicato sanzioni disciplinari a due dei giudici interessati[7] e sta inoltre conducendo un'indagine su eventuali irregolarità nell'assegnazione delle cause[8]. Il Consiglio superiore ha affrontato la questione pubblicamente, sottolineando la gravità di tali accuse e i possibili danni che si potrebbero arrecare alla percezione della giustizia da parte dei cittadini e delle imprese[9].

L'indipendenza della magistratura percepita dai cittadini è diminuita. L'indipendenza degli organi giurisdizionali percepita dai cittadini si attesta su un livello intermedio (il 40 % la ritiene "piuttosto soddisfacente" o "molto soddisfacente"), pur essendo in calo rispetto al 2017[10]. Le imprese la percepiscono in modo più positivo (il 45 % la ritiene "piuttosto soddisfacente" o "molto soddisfacente"), il che rappresenta un miglioramento rispetto agli anni precedenti[11].

Lo statuto dei procuratori e lo statuto dei magistrati sono stati modificati[12]. Una caratteristica comune a questi due nuovi statuti è l'eliminazione del massimale precedentemente applicabile alla retribuzione del presidente della Corte suprema e del procuratore generale, che la correlava alla remunerazione del primo ministro. Tali modifiche garantiscono carriere parallele a giudici e procuratori. Il nuovo statuto dei procuratori adegua inoltre la struttura della procura alla nuova organizzazione territoriale introdotta dalle riforme della mappa giudiziaria del 2013 e del 2019[13]. Lo stesso introduce inoltre disposizioni volte a chiarire i limiti dell'intervento gerarchico nei procedimenti penali[14]. Nel corso dell'iter legislativo sono stati consultati il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio superiore della procura e le associazioni professionali interessate.

---

7 La Corte suprema ha confermato la sanzione disciplinare nell'ambito di un appello proposto da uno dei giudici.

8 Comunicato stampa del 3 marzo 2020.

9 Conferenza stampa del 3 marzo 2020.

10 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 44. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata piuttosto soddisfacente o molto soddisfacente da meno del 30 % degli intervistati), basso (dal 30-39 % degli intervistati), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

11 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 46.

12 Legge n. 68/2019 del 27 agosto 2019 e legge n. 67/2019 del 27 agosto 2019, rispettivamente.

13 Si veda di seguito, sezione I, "Qualità".

14 La questione della certezza del diritto in merito alle istruzioni è stata oggetto di una raccomandazione del GRECO, nella quale si invitava il Portogallo a garantire che le norme che disciplinano la gerarchia del pubblico ministero tutelassero i procuratori rispetto a interferenze indebite o illecite interne al sistema. GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, Portogallo, punti 163-164.

Qualità

Sono state adottate nuove riforme relative alla mappa giudiziaria e alla specializzazione dei tribunali. Tale riorganizzazione è stata attuata a seguito di una valutazione della più ampia riforma della mappa giudiziaria del 2013[15] e mira a far fronte ad alcune delle lacune individuate[16]. Nello specifico, al fine di aumentare la vicinanza ai cittadini, è stata disposta la riapertura di 20 tribunali che erano stati chiusi nel corso della riforma del 2013. La nuova riforma prevede inoltre una maggiore specializzazione attraverso l'istituzione di un maggior numero di tribunali specializzati, in particolare nelle aree del paese in cui non ne esistevano in precedenza, nonché la riqualificazione dei tribunali esistenti. La riforma mira inoltre a una migliore ripartizione delle risorse esistenti tenendo conto del carico giudiziario. Le autorità prevedono che tale riforma possa avere un impatto positivo sull'efficienza dei tribunali. Parallelamente sono entrate in vigore modifiche allo statuto dei tribunali amministrativi e fiscali[17], che prevedono nello specifico la creazione di quattro nuove tipologie di sezioni specializzate (appalti pubblici, sezioni amministrative sociali, sezioni dedicate all'applicazione delle norme fiscali e all'esame delle violazioni). Le prime sezioni specializzate saranno operative a settembre 2020 e saranno istituite presso i tribunali dove sono stati rilevati i carichi giudiziari più significativi[18].

Continuano a essere attuate misure volte al perfezionamento della digitalizzazione del sistema giudiziario. In particolare, una modifica del codice di procedura civile ha comportato l'applicazione del principio del "digitale per definizione" a tutti i procedimenti civili[19]. Lo stesso principio risultava già applicabile ai procedimenti fiscali e amministrativi. Attualmente le parti e i consulenti legali possono infatti accedere ai fascicoli e seguire tutti gli sviluppi procedurali online. È in fase di attuazione la seconda fase del programma "*Justiça + Próxima*", che si basa su quattro pilastri (efficienza, innovazione, prossimità e umanizzazione). Il programma include il progetto "*Tribunal + 360º*", che mira ad attuare la piena digitalizzazione e un sistema privo di supporti cartacei presso i tribunali, semplificando al contempo i contatti e la comunicazione tra questi ultimi e i cittadini. Sono inoltre in fase di introduzione modifiche relative al funzionamento dei tribunali volte a semplificare l'esperienza dei cittadini in tribunale. Le autorità prevedono di dare piena attuazione al progetto *"Tribunal + 360º"* entro il 2023[20]. Parallelamente sono in fase di sviluppo iniziative di formazione finalizzate a far conoscere i nuovi strumenti ai magistrati e ai cancellieri[21].

---

15 Legge n. 62/2013 del 26 agosto. Tale riforma perseguiva tre obiettivi principali: ampliare la base territoriale dei distretti giudiziari, istituire tribunali specializzati a livello nazionale e implementare un nuovo modello di gestione per i distretti giudiziari. Nel 2013, 27 tribunali sono stati convertiti in "sezioni di prossimità". Il numero di circoscrizioni giudiziarie ("*comarcas*") è stato ridotto a 23 (in precedenza erano 231).

16 Decreto legge n. 38/2019 del 18 marzo 2019.

17 Legge n. 114/2019 del 12 settembre 2019.

18 Ordinanza n. 121/2020 del 22 maggio 2020.

19 Decreto legge n. 97/2019 del 26 luglio 2019.

20 "*Justiça mais Próxima 20/23*", https://justicamaisproxima.justica.gov.pt/medida/tribunal-360o/.

21 La Commissione ha fornito il proprio supporto nell'ambito dell'elaborazione e dell'attuazione delle riforme del settore giudiziario. È stato sviluppato un modello di formazione destinato ai membri del personale degli organi giurisdizionali, sia in termini di metodi attualmente seguiti che in termini di contenuti di formazione disponibili e di canali utilizzati. Inoltre, il Portogallo ha chiesto sostegno per migliorare la propria capacità di gestire in modo più efficace ed efficiente il perseguimento dei reati internazionali (in particolare i delitti di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra).

Sono in corso discussioni sulle risorse destinate al sistema giudiziario. La ridotta assegnazione di risorse finanziarie al sistema giudiziario e l'assenza di risorse materiali e umane destano spesso preoccupazione nei portatori d'interessi[22]. Ad esempio, il numero totale dei giudici attualmente in servizio presso i tribunali amministrativi e fiscali di primo grado è notevolmente inferiore rispetto a quello previsto dal quadro giuridico, circostanza che i portatori d'interessi collegano ai problemi di efficienza rilevati a livello dei tribunali fiscali e amministrativi[23]. Alcune misure annunciate ai fini del miglioramento dell'efficienza dei tribunali restano in sospeso a causa dei vincoli di bilancio. È questo il caso della creazione di gabinetti consultivi volti a supportare i giudici: il Consiglio superiore ha annunciato che in assenza di risorse apposite non sarà possibile attuare tale misura, che pure è già prevista dalla legge[24]. Anche le insufficienti risorse umane e tecniche a disposizione dei pubblici ministeri sono considerate ostacoli all'efficacia dei procedimenti giudiziari[25].

Sono state adottate varie misure volte a limitare l'impatto della pandemia di COVID-19 sul funzionamento del sistema giudiziario. Nel contesto della pandemia di COVID-19, il Portogallo ha dichiarato lo stato di emergenza[26], seguito da uno "stato di calamità"[27]. Durante questo periodo sono state adottate varie misure relative al funzionamento dei tribunali, in particolare per quanto riguarda l'applicazione di regimi di telelavoro, nonché alla possibilità di tenere udienze e svolgere altri procedimenti da remoto. I portatori d'interessi sottolineano l'importanza degli strumenti digitali esistenti per evitare lo stallo totale del sistema nel corso di tale periodo[28]. Sebbene l'assegnazione delle cause urgenti e non urgenti non sia mai stata interrotta dai tribunali di primo grado, i termini relativi alle cause non urgenti sono stati sospesi, mentre i procedimenti urgenti sono stati rinviati. Nell'ambito della graduale eliminazione delle misure di emergenza, il Portogallo prevede una serie di misure in materia di giustizia. Nello specifico, per far fronte ai potenziali arretrati e al potenziale aumento dei contenziosi è stato creato un regime provvisorio di riduzione delle spese di giustizia allo scopo di favorire gli accordi giudiziari. Inoltre, il personale (giudici e cancellieri) dei tribunali del lavoro e commerciali sarà potenziato, in quanto si prevede un aumento delle cause in ambito economico e dei servizi sociali.

Efficienza

Nonostante i miglioramenti, l'efficienza del sistema giudiziario continua a presentare aspetti problematici. La questione è stata affrontata anche attraverso una specifica raccomandazione destinata al paese nel contesto del semestre europeo 2020, riguardante la necessità di migliorare l'efficienza dei tribunali fiscali e amministrativi[29]. Il Portogallo si è impegnato ad affrontare tali questioni attuando una serie di misure volte a migliorare l'efficienza dei relativi tribunali. Nello specifico, sono state create squadre di intervento

[22] Si veda, ad esempio, l'intervento del procuratore generale alla sessione di apertura dell'anno giudiziario del 6 gennaio 2020: http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_ano_judicial_2020.pdf.

[23] Consiglio superiore dei tribunali amministrativi e fiscali (2019), Relazione annuale 2018.

[24] Comunicato stampa dell'8 aprile 2019.

[25] Procura, distretto giudiziario di Porto (2020), Relazione annuale per il 2019; procura, distretto giudiziario di Lisbona (2019), Relazione annuale per il 2018.

[26] Decreto del presidente della Repubblica n. 14-A/2020 del 18 marzo.

[27] Risoluzione del Consiglio dei ministri n. 33-A/2020 del 30 aprile 2020.

[28] Informazioni ricevute nel contesto della visita al Portogallo.

[29] Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 del Portogallo, disponibile all'indirizzo: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/.

rapido per far fronte tempestivamente agli arretrati nei tribunali fiscali e amministrativi[30]. Tali sforzi si sono tradotti in un notevole miglioramento in termini di efficienza[31]. Tuttavia, i tribunali presentano ancora un numero relativamente alto di cause arretrate e la durata dei procedimenti resta relativamente elevata. Questi problemi riguardano in particolare la giustizia tributaria e amministrativa, rispetto alla quale il paese rientra tra gli Stati membri con i procedimenti di durata più lunga: i tempi di trattazione dei procedimenti dei tribunali amministrativi e fiscali si collocano al di sopra dei 900 giorni rispetto quelli dei tribunali di primo grado e al di sopra dei 1 000 giorni rispetto a quelli dei tribunali di secondo grado[32]. Inoltre, nonostante il tasso di definizione sia salito al di sopra del 100 %[33], il Portogallo continua a presentare uno dei tassi più elevati in termini di cause amministrative pendenti[34]. Il Consiglio d'Europa ha inoltre messo in evidenza le difficoltà in materia di efficienza relative ai tribunali amministrativi e fiscali[35].

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Le competenze in materia di prevenzione, indagine e perseguimento della corruzione sono ripartite tra diversi organi. Il Dipartimento di indagine e azione penale (DCIAP) della procura generale e l'Unità nazionale anticorruzione della polizia sono incaricati delle indagini relative ai casi di corruzione. Anche la Corte dei conti svolge un ruolo importante nella lotta alla corruzione. Il Consiglio per la prevenzione della corruzione, che opera all'interno della Corte dei conti ed è presieduto dal relativo presidente, è l'autorità responsabile del coordinamento e dell'analisi delle attività di prevenzione della corruzione. Le recenti revisioni legislative hanno istituito una nuova Autorità per la trasparenza facente capo alla Corte costituzionale, incaricata di monitorare e verificare le dichiarazioni relative alle situazioni patrimoniali. Nel dicembre 2019 è stata annunciata una strategia nazionale anticorruzione, che includeva misure quali una relazione nazionale sulla lotta alla corruzione.

Il Portogallo ha ricevuto un punteggio di 62/100 nell'ultimo indice di Transparency International sulla percezione della corruzione, collocandosi al 10º posto nell'Unione europea e al 30º posto a livello mondiale[36]. Il 94 % degli intervistati portoghesi nell'ambito dell'indagine speciale di Eurobarometro del 2020 sulla corruzione considera la corruzione diffusa nel proprio paese (contro una media UE del 71 %) e il 59 % si sente personalmente danneggiato dalla corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26 %). Tra le imprese, il 92 % ritiene che la corruzione sia diffusa (contro una media UE del 63 %), mentre il 53 % ritiene che la corruzione rappresenti un problema nell'attività imprenditoriale (contro una media UE del 37 %)[37]. Il 34 % degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (contro una media UE del 36 %), mentre il 16 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese che corrompono un alto funzionario siano punite in modo adeguato (contro una media UE del 31 %).

---

30 Nei primi sei mesi di attività, queste squadre hanno risolto oltre 1 600 cause immesse nel sistema prima del 2013.

31 Ad esempio, i tempi di trattazione dei procedimenti civili e commerciali sono scesi da 369 giorni nel 2012 a 229 giorni nel 2018 (Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 6).

32 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 8.

33 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 12.

34 Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 15.

35 Il Portogallo è attualmente sottoposto a sorveglianza rafforzata da parte del Comitato dei ministri a causa della durata eccessiva dei procedimenti nelle giurisdizioni sia civili che amministrative (violazione dell'art. 6 CEDU) ["H46-20 Vicente Cardoso group v. Portugal (Application No. 30130/10)"].

36 Transparency International (2020), Indice sulla percezione della corruzione 2019.

37 Flash Eurobarometro 482 (2019).

Il quadro giuridico penale per la lotta alla corruzione è sostanzialmente funzionante. Il reato di corruzione attiva e passiva nel settore pubblico e privato, il traffico d'influenza, l'appropriazione indebita e la malversazione sono sanzionati ai sensi del Codice penale[38]. Una riforma attuata nel 2015 ha introdotto diverse disposizioni di diritto penale in linea con le raccomandazioni del GRECO, in particolare per quanto riguarda il livello di classificazione di alcuni reati[39].

È in fase di preparazione una strategia nazionale anticorruzione. Dopo aver annunciato l'intenzione di definire tale strategia a dicembre 2019, il governo ha istituito un gruppo di lavoro incaricato della sua elaborazione. Il gruppo di lavoro è incaricato, tra l'altro, di elaborare una relazione nazionale sulla lotta alla corruzione e di rivedere il quadro per la tutela degli autori di segnalazioni di reati e irregolarità, di rendere la legislazione impermeabile alle frodi, di perfezionare gli appalti pubblici, di rafforzare la trasparenza del finanziamento dei partiti politici e di garantire che le imprese di medie e grandi dimensioni dispongano di piani di prevenzione della corruzione. Il 3 settembre il Consiglio dei ministri ha avviato una consultazione pubblica sulla proposta relativa alla strategia nazionale anticorruzione[40]. La relazione sul Portogallo del semestre europeo 2020 ha evidenziato la necessità di una strategia chiara al fine di creare un quadro legislativo e politico coerente e solido in materia di lotta alla corruzione[41].

Le procure si stanno impegnando per migliorare la loro efficacia, anche per quanto riguarda il trattamento dei casi di corruzione ad alto livello. Le indagini e il perseguimento della corruzione sono principalmente a carico del Dipartimento di indagine e azione penale in collaborazione con i relativi dipartimenti regionali (DCIAP). Per quanto riguarda le indagini, il DCIAP è competente per i casi che interessano più regioni o che sono particolarmente complessi[42]. Il DCIAP svolge le necessarie attività di coordinamento tra i vari dipartimenti[43]. È guidato da un direttore (vice procuratore generale) nominato dal procuratore generale, 3 delegati e 31 procuratori ed è affiancato dalla polizia giudiziaria, che dispone di un'Unità nazionale specializzata nella lotta alla corruzione. Sono proseguiti gli sforzi volti all'ulteriore miglioramento dei risultati conseguiti nell'ambito dei procedimenti penali, anche per quanto riguarda il trattamento dei casi di corruzione ad alto livello[44]. Al tempo stesso, gran parte delle indagini in materia di corruzione si è conclusa in assenza di rinvii a giudizio. Per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni relative ai reati di corruzione, nel 2017 solo il 10 % dei condannati per corruzione è stato condannato al carcere, mentre all'83 % è stata riconosciuta la sospensione della pena. Nel 2018, il 12,3 % è stato condannato

[38] Art. 372, 373, 374, 375 e 335 del codice penale. Art. 8 (corruzione passiva nel settore privato) e 9 (corruzione attiva nel settore privato) della legge n. 20/2008 del 21 aprile, che stabiliscono il quadro penale per la lotta alla corruzione nell'ambito degli scambi internazionali e nel settore privato.

[39] GRECO, Terzo ciclo di valutazione, "Addendum to the Second Compliance Report. Portugal".

[40] La strategia proposta si basa su sette priorità: migliorare le conoscenze, perfezionare l'istruzione e le prassi istituzionali relative a trasparenza e integrità; prevenire e rilevare i rischi di corruzione nel settore pubblico; coinvolgere il settore privato nella prevenzione e nella repressione della corruzione; rafforzare la collaborazione tra organizzazioni pubbliche e private; assicurare un'applicazione più efficace dei mezzi di ricorso disponibili migliorando i tempi di risposta del sistema giudiziario nonché l'adeguatezza e l'efficacia delle sanzioni; produrre e promuovere informazioni di qualità riguardanti i fenomeni di corruzione; collaborare a livello internazionale ai fini della lotta alla corruzione.

[41] Commissione europea, Relazione per paese relativa al Portogallo 2020, SWD(2020) 521 final.

[42] Di norma, i casi di corruzione sono assegnati al dipartimento regionale competente, a meno che non coinvolgano più di un distretto giudiziario, nel qual caso il procuratore generale può assegnare il caso al DCIAP.

[43] *Departamento Central de Investigação e Ação Penal*, http://dciap.ministeriopublico.pt/.

[44] Commissione europea, Relazione per paese relativa al Portogallo 2020, SWD(2020) 521 final.

al carcere, mentre al 73,6 % è stata riconosciuta la sospensione della pena[45]. L'Unione dei pubblici ministeri ha segnalato la costante carenza di risorse nell'unità specializzata della polizia giudiziaria per il monitoraggio dei flussi finanziari illeciti, nonché la carenza di una sufficiente specializzazione tra i pubblici ministeri nell'ambito delle indagini sulla criminalità economica e finanziaria[46]. Secondo il DCIAP ciò può incidere sull'efficacia dei procedimenti penali. Al fine di far fronte alle necessità in termini di formazione e di specializzazione e di rafforzare i dipartimenti regionali per le azioni penali e le indagini ai fini di un trattamento più efficiente delle indagini complesse, sono previste alcune misure organizzative e ulteriori misure di sviluppo delle competenze[47].

Il Consiglio per la prevenzione della corruzione (CPC) è l'autorità pubblica responsabile dello sviluppo di azioni nazionali volte alla prevenzione della corruzione e dei reati connessi. Il CPC è un organismo indipendente che opera all'interno della Corte dei conti ed è presieduto dal presidente della stessa. La capacità finanziaria e in termini di risorse umane del CPC è molto limitata[48]. Le attività del CPC nel settore della prevenzione della corruzione si concentrano principalmente sulla diffusione di linee guida sui rischi di corruzione e sulla realizzazione di campagne di sensibilizzazione nelle scuole. Il Consiglio collabora inoltre con vari ministeri per integrare i piani di corruzione nelle attività di audit e pubblica statistiche relative alla gestione dei ricorsi in materia di corruzione, anche per quanto riguarda i rinvii a giudizio e le decisioni definitive dei tribunali[49].

Nel 2019 sono state introdotte nuove norme volte ad aumentare la trasparenza e l'integrità nella vita pubblica. Nel settembre 2019, in risposta alle controversie segnalate dai media rispetto ai legami familiari nell'ambito delle cariche governative più alte e dei gabinetti, sono entrate in vigore nuove norme per la nomina politica dei consulenti di gabinetto e del personale ausiliario, degli alti funzionari e degli amministratori pubblici[50]. La legge introduce norme più severe volte a prevenire il nepotismo e il conflitto di interessi. All'inizio del 2019 è stato messo a punto un iter legislativo più ampio riguardante diverse disposizioni anticorruzione. Tale processo, guidato da un Comitato parlamentare ad hoc per il rafforzamento della trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche istituito nel 2016, ha portato alla revisione del quadro per l'integrità dei parlamentari e degli alti funzionari, concentrandosi in particolare su alcuni aspetti del sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale e degli interessi, e delle norme in materia di incompatibilità[51]. La nuova legge

---

45 *Direção Geral das Políticas da Justiça* (2019), *Estatísticas de Justiça*: *Corrupção*. *Ministério da Justiça*. Altre sanzioni includono ammende o lavori socialmente utili.

46 *Público (2019), "Queixas de corrupção são arquivadas em 94 % dos casos", Público, Lisboa*, 6 luglio 2019. Disponibile all'indirizzo https://www.publico.pt/2019/07/06/sociedade/noticia/queixas-corrupcao-sao-arquivadas94-casos-1878985.

47 Commissione europea, Relazione per paese relativa al Portogallo 2020, SWD(2020) 521 final.

48 Commissione europea, Relazione per paese relativa al Portogallo 2019, SWD(2019) 1021 final.

49 Secondo la relazione annuale del 2019, il volume dei casi segnalati è aumentato del 31,7 %: da 604 casi segnalati nel 2018 a 796 nel 2019 (783 istanze più 13 relazioni di audit). Per quanto riguarda le 783 istanze giudiziarie: 389 istanze (49,7 %) sono state respinte per mancanza di prove; 134 istanze disponevano di prove sufficienti (17,1 %); 260 hanno comportato l'avvio di indagini (33,2 %) (*Conselho de Prevenção da Corrupção* (2019), relazione annuale).

50 Legge n. 78/2009 del 2 settembre 2009.

51 Legge n. 52/2019 del 31 luglio 2019. Le nuove norme prevedono, tra l'altro: la fusione delle precedenti tre dichiarazioni distinte in un'unica dichiarazione dei redditi, della situazione patrimoniale, degli interessi, delle incompatibilità e degli impedimenti; estensione delle norme in materia di divulgazione ai magistrati; sanzioni più severe in caso di inosservanza; ampliamento del registro delle incompatibilità; estensione delle norme relative a doni e ospitalità a tutti i titolari di cariche politiche e alti funzionari. Le autorità portoghesi hanno comunicato che il Comitato potrà ora emettere un parere scritto sui conflitti di interessi se richiesto dai dichiaranti o dal presidente del parlamento; richiedere informazioni su fatti verificatisi all'interno del

prevede nello specifico la creazione dell'Ente di trasparenza, un nuovo organismo incaricato del monitoraggio e della verifica delle dichiarazioni patrimoniali e degli interessi presentate dai titolari di cariche politiche e da funzionari di alto livello collegati alla Corte costituzionale. La riforma mira ad ovviare alle carenze del sistema di verifica delle attività, che sono state anche oggetto di diverse raccomandazioni del GRECO, in particolare per quanto riguarda i parlamentari[52]. Tuttavia, devono ancora essere valutate la portata e l'efficacia dell'Ente di trasparenza, che non è ancora operativo[53].

Nel quadro delle riforme del 2019, il parlamento ha inoltre adottato un codice di condotta per i parlamentari. Per quanto riguarda il parlamento si tratta del primo documento di tale tipologia[54]. Il codice stabilisce che, nell'esercizio del proprio mandato, i parlamentari dovrebbero rispettare i principi generali di comportamento, vale a dire libertà, indipendenza, perseguimento dell'interesse pubblico, trasparenza e responsabilità politica. Lo statuto dei parlamentari è stato inoltre riesaminato ai fini dell'introduzione di una nuova serie di disposizioni in materia di interessi pubblici, trasparenza e responsabilità politica. Anche lo statuto dei parlamentari è stato riesaminato ai fini dell'introduzione di una nuova serie di incompatibilità. In generale, i parlamentari non possono combinare la propria posizione in parlamento con altre funzioni pubbliche, tra cui quelle di funzionari pubblici[55]. Il recente emendamento ha ampliato la portata di quelle che possono essere considerate come funzioni pubbliche ai fini dell'inclusione di posizioni in società di proprietà dello Stato, altri enti pubblici decentrati e/o autonomi, partenariati pubblico-privato o qualsiasi altra società in cui lo Stato detenga quote[56]. Il Comitato parlamentare per la trasparenza e lo statuto dei parlamentari ha sostituito il precedente Comitato etico, pur mantenendo le proprie competenze[57].

Sono state introdotte nuove norme volte al rafforzamento del regime che disciplina la pratica delle "porte girevoli", sebbene l'attività di lobbying continui a non essere regolamentata. Le modifiche introdotte vietano ai membri del consiglio di amministrazione di imprese pubbliche di ricoprire posizioni nelle società acquirenti o concessionarie nei tre anni dalla data di cessione o concessione di beni in cui sono intervenuti. Inoltre, per i membri del gabinetto è stato introdotto un periodo di tre anni durante il quale sono vietate mansioni di lavoro subordinato o di consulenza presso organizzazioni internazionali con cui tali membri abbiano intrattenuto rapporti istituzionali in qualità di funzionari pubblici[58]. Sembra tuttavia esservi uno scarso monitoraggio della modalità di attuazione di tali restrizioni. Per quanto riguarda le attività di lobbying, la promozione di un progetto di legge che disciplini tali attività è fallita dopo che il presidente ha respinto un progetto di legge approvato dal

---

parlamento che possano compromettere l'onore o la dignità di un parlamentare, nonché su eventuali irregolarità o gravi violazioni dei doveri dei parlamentari stessi, su richiesta del parlamentare o su decisione del presidente del parlamento; e formulare dichiarazioni e raccomandazioni generiche per la promozione di buone prassi parlamentari.

52 GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, Portogallo, punti 163-164.

53 L'articolo 5 della legge organica n. 4/2019 del 13 settembre dispone che fino alla costituzione dell'Ente di trasparenza, le singole dichiarazioni dei redditi, patrimoniali e degli interessi continuino a essere depositate presso la Corte costituzionale ed esaminate ai sensi del regime precedente.

54 Risoluzione del parlamento n. 210/2019 del 20 settembre.

55 Legge n. 7/93, del 1º marzo, art. 20, paragrafo 1.

56 Legge n. 60/2019 del 13 agosto, recante modifica dell'art. 20, paragrafo 1 della legge n. 7/93 del 1° marzo.

57 Legge 60/2019 del 13 agosto, articolo 27-A. Tale Comitato è competente a verificare i casi di incompatibilità, incapacità e impedimento dei parlamentari, avviare le procedure riguardanti la condotta dei parlamentari e le violazioni delle norme, nonché formulare pareri e raccomandazioni su diversi aspetti delle attività dei parlamentari, ivi compresi i doni e l'ospitalità.

58 Legge n. 52/2019 del 31 luglio.

parlamento nel giugno 2019 ai fini del riesame[59]. Al contempo, alcuni gruppi parlamentari hanno presentato una nuova proposta di legge. La necessità di dare priorità alle iniziative legate alla pandemia di COVID-19 ha comportato alcuni ritardi nel relativo esame.

Per quanto riguarda la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità, sono in vigore disposizioni generali applicabili ai funzionari pubblici[60]. Tali disposizioni prevedono che coloro che segnalano violazioni di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle relative funzioni non possano in alcun modo subire ritorsioni mediante, a titolo esemplificativo, il trasferimento forzoso o il licenziamento. Le sanzioni disciplinari inflitte agli autori di segnalazioni di reati o irregolarità sono da ritenersi illegittime fino a prova contraria se applicate fino a un anno dopo la segnalazione a cui fanno riferimento. Gli autori di segnalazioni di reati o irregolarità hanno diritto all'anonimato fino alla presentazione di un'accusa formale. Hanno inoltre diritto alle misure di protezione dei testimoni. Sebbene le disposizioni in quanto tali siano in vigore, i portatori d'interessi[61] hanno sottolineato la necessità di rafforzarne l'applicazione pratica.

III. PLURALISMO DEI MEDIA

La Costituzione sancisce la libertà di espressione e di informazione nonché la libertà e il pluralismo dei media. In Portogallo prevale una cultura di rispetto della libertà editoriale dei giornalisti[62]. L'Autorità di vigilanza dei media controlla le attività degli organi d'informazione[63].

L'Autorità di vigilanza dei media è ritenuta indipendente ed efficace. La *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC) è un organo amministrativo indipendente istituito in virtù della Costituzione e della legge ordinaria[64]. Il mandato regolamentare dell'ERC si estende a tutte le persone giuridiche che svolgano attività legate ai media nella giurisdizione dello Stato portoghese, ivi compresi agenzie di stampa, giornali, stazioni radiofoniche e fornitori di servizi televisivi. L'ERC svolge le mansioni di regolamentazione dei media affidategli della Costituzione in modo indipendente rispetto a eventuali istruzioni da parte delle autorità politiche. Deve comunicare al parlamento le sue decisioni e attività, tramite relazioni mensili e annuali, nonché la relativa situazione contabile annuale. L'ERC comprende il Comitato di vigilanza, la Direzione esecutiva, il Consiglio consultivo e il revisore dei conti. Il Comitato di vigilanza, responsabile della definizione e dell'attuazione delle attività di regolamentazione dell'ERC, include il presidente, il vicepresidente e tre membri del comitato. Quattro dei cinque membri del Comitato di vigilanza sono eletti dal parlamento, mentre il quinto membro è cooptato dai quattro membri precedentemente eletti. Il presidente e il vicepresidente sono eletti tra i cinque membri del Comitato. I cinque membri del Comitato hanno un mandato di 5 anni, non rinnovabile, e restano in carica fino alla loro effettiva sostituzione o alla cessazione definitiva delle funzioni. Lo statuto dell'ERC specifica le condizioni per la cessazione del mandato dei membri e la destituzione del Comitato di

[59] Commissione europea, Relazione per paese relativa al Portogallo 2020, SWD(2020) 521 final.
[60] Legge 19/2008 del 21 aprile.
[61] Informazioni ricevute nel contesto della visita al Portogallo.
[62] Tra il 2019 e il 2020 il Portogallo è salito di due posizioni nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere, collocandosi attualmente al 10º posto a livello mondiale.
[63] L'articolo 6 della legge n. 53/2005, dell'8 novembre 2005, che istituisce l'Autorità di vigilanza dei media portoghese, "Statuto dell'ERC", stabilisce che tutti i soggetti che svolgono attività legate ai media all'interno della giurisdizione dello Stato portoghese sono soggetti alla vigilanza e all'intervento del comitato di vigilanza.
[64] Autorità di vigilanza dei media portoghese, "Statuto dell'ERC (legge n. 53/2005 dell'8 novembre 2005).

vigilanza. Tali disposizioni salvaguardano l'indipendenza dell'organo di controllo, in linea con gli obiettivi della direttiva sui servizi di media audiovisivi (AVMSD) riveduta[65]. La relazione sul Portogallo dell'Osservatorio del pluralismo dei media 2020 (MPM 2020)[66] considera molto basso il rischio legato all'indipendenza dell'organo di controllo.

Il Portogallo dispone di un quadro completo per garantire la trasparenza sugli assetti proprietari dei media[67]. L'obbligo di divulgazione degli assetti proprietari e dei finanziamenti ai media è riportato nella Costituzione e il relativo monitoraggio è di competenza dell'ERC. La legge 78/2015 del 29 luglio 2015 disciplina la trasparenza degli assetti proprietari, della gestione e dei mezzi di finanziamento delle entità che svolgono attività legate ai media. L'MPM 2020 ha valutato a basso rischio la trasparenza sugli assetti proprietari dei media in Portogallo[68].

Esistono norme che disciplinano la trasparenza della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici. Le disposizioni in materia di trasparenza delle campagne pubblicitarie di Stato sono previste dalla legge[69]. Le campagne pubblicitarie devono inoltre rispettare le norme in materia di appalti pubblici[70], che obbligano i contraenti a monitorare l'adempimento dei contratti, nello specifico per quanto riguarda gli eventuali rapporti di subappalto e l'acquisto di spazi pubblicitari. La legge n. 95/2015 include inoltre misure relative alla pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici sulla stampa regionale e sulle radio locali e regionali. La legge prevede altresì la distribuzione delle campagne pubblicitarie tra stampa, radio, televisione e media digitali. L'ERC, che dispone di un portale web dedicato all'avvio di tutte le campagne pubblicitarie pubbliche, è incaricata della vigilanza sulla conformità. Le anomalie o la mancata conformità rispetto alla legge devono essere segnalate alla Corte dei conti. Sebbene l'MPM 2020 non abbia riscontrato norme o situazioni non trasparenti riguardo alla distribuzione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici in Portogallo per il periodo 2018-2019, le associazioni dei giornalisti hanno segnalato perplessità in merito ai criteri di assegnazione di un pacchetto di sostegno ai media nel 2020[71]. Secondo le autorità portoghesi, tali criteri di selezione dei media e degli importi sono stati definiti a seguito di colloqui con i rappresentanti del settore dei media e vincolano lo Stato all'acquisto di tempi/spazi destinati alla pubblicità istituzionale su media di proprietà di ciascun gruppo, in linea con gli importi specificati.

Sono in vigore misure volte a garantire l'indipendenza dei media e a tutelare l'esercizio della professione giornalistica dall'ingerenza delle autorità statali. Nello specifico, la

---

65 La trasposizione di tale direttiva è stata presentata dal governo a giugno 2020.

66 Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

67 A tal proposito è opportuno ricordare che la direttiva AVMS riveduta incoraggia gli Stati membri ad adottare misure legislative che consentano ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rendere accessibili le informazioni relative alla loro struttura proprietaria, compresi i proprietari effettivi.

68 Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

69 Legge n. 95/2015 del 17 agosto 2015.

70 Codice degli appalti pubblici, decreto legge n. 18/2008 del 29 gennaio 2008.

71 Informazioni ricevute nel contesto della visita al Portogallo. Il pacchetto di sostegno ai media è un regime temporaneo ed eccezionale volto all'acquisto di pubblicità istituzionale da parte di amministrazioni ed enti pubblici, nel corso del 2020, in televisione, via radio e sulla stampa per informare i cittadini sulla pandemia di COVID-19 (contributo del Portogallo per la relazione sullo Stato di diritto 2020). Un totale di 15 milioni di EUR, destinati per il 75 % ai media nazionali e per il 25 % ai media regionali e locali. L'acquisizione è determinata ai sensi di legge (decreto legge 20-A/2020 del 6 maggio 2020) e le relative condizioni sono definite mediante regolamento (risoluzione del Consiglio dei ministri n. 38-B/2020 del 15 maggio). L'acquisto è disciplinato dalle norme sugli appalti pubblici e dal quadro giuridico per la pubblicità istituzionale da parte dello Stato (legge n. 95/2015 del 17 agosto 2015).

Costituzione vieta qualsiasi ingerenza, politica o economica, così come qualunque forma di censura. L'indipendenza dei giornalisti è inoltre prevista dallo statuto del giornalista, adottato ai sensi della legge n. 1/99 del 13 gennaio 1999. L'MPM 2020 ha classificato come basso il rischio di influenza politica sui media[72].

Sebbene le norme fondamentali in materia di tutela dei giornalisti siano consolidate, la diffamazione è punibile con pene detentive. Il quadro per la protezione dei giornalisti del Portogallo è completo e ben consolidato[73]. Secondo la Costituzione, i reati commessi contro i giornalisti nell'esercizio della loro professione sono soggetti alla giurisdizione dei tribunali e dell'organismo indipendente di vigilanza. Pertanto, l'ERC ha inoltre il compito di garantire la libertà di stampa. L'MPM 2020 considera basso il rischio legato alle norme fondamentali di tutela[74]. Tuttavia, le offese e la diffamazione sono punibili con pene detentive[75], nonostante le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo parlino di violazioni alla libertà di espressione[76]. Da quando, nel 2015, è stata creata la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, non sono state effettuate segnalazioni in relazione al Portogallo.

L'accesso alle informazioni e ai documenti in possesso delle autorità pubbliche è garantito da una legislazione specifica. Tale legislazione mira ad agevolare lo svolgimento delle funzioni giornalistiche. Mentre la Costituzione garantisce il diritto dei giornalisti ad accedere alle fonti di informazione[77], norme di applicazione generale[78] disciplinano l'accesso ai documenti e alle informazioni amministrative. Il mancato rispetto del diritto di accesso ai documenti amministrativi può essere oggetto di ricorso dinanzi ai tribunali amministrativi e fiscali. È inoltre possibile presentare denuncia alla Commissione amministrativa indipendente per l'accesso ai documenti amministrativi, sebbene i pareri sulle denunce non siano vincolanti per le istituzioni pubbliche.

---

72 Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

73 In tale contesto è altresì opportuno ricordare che, in linea con le norme europee definite nella raccomandazione 2016/4 del Consiglio d'Europa, "è opportuno che gli Stati membri mettano in atto un quadro legislativo completo che consenta ai giornalisti e agli altri operatori dei media di contribuire al dibattito pubblico in modo efficace e senza timori". Raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto I-2.

74 Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

75 Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2019), "Decriminalisation of Defamation, Factsheet". Occorre inoltre notare che la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva è possibile nei casi di diffamazione e viene applicata nella pratica.

76 Nello specifico, nella sentenza dell'8 ottobre 2019, *"L.P. and Carvalho v. Portugal"* (ricorsi n. 24845/13 e 49103/15) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che "sebbene l'ammenda inflitta a L.P. sia stata limitata e la relativa condanna non abbia dato luogo a precedenti penali, l'applicazione di una sanzione penale ha avuto di per sé un effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di espressione". I due ricorsi facevano riferimento a cause presentate dinanzi ai tribunali portoghesi dai due legali, i quali hanno ritenuto che la loro libertà di espressione nell'esercizio delle rispettive mansioni professionali fosse stata violata.

77 Lo statuto dei giornalisti, approvato ai sensi della legge n. 1/99 del 13 gennaio 1999, contiene disposizioni volte a garantire tale diritto (art. 8).

78 Legge n. 26/2016 del 22 agosto 2016.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

Il Portogallo è una repubblica democratica rappresentativa con un presidente eletto direttamente e un parlamento unicamerale. Nel regime semipresidenziale il presidente della Repubblica, eletto con voto popolare diretto, dispone di significativi poteri costituzionali e politici, ivi compresa la facoltà di sciogliere il parlamento[79]. Il primo ministro ha la facoltà di dirigere la politica generale del governo e di coordinare e orientare le azioni di tutti i ministri[80]. Parlamento e governo condividono le competenze legislative. I parlamentari e i gruppi parlamentari, il governo, le assemblee regionali e un gruppo di almeno 20 000 cittadini hanno il diritto di iniziativa legislativa. Il difensore civico indipendente è incaricato di salvaguardare e promuovere le libertà, i diritti e le garanzie dei cittadini e ha il diritto di avviare una revisione costituzionale.

Il sistema costituzionale prevede garanzie per il sistema di bilanciamento dei poteri. La Corte costituzionale può esercitare un controllo ex ante[81] o ex post[82] della costituzionalità e può inoltre verificare l'omissione al fine di adottare le misure legislative necessarie per l'esecuzione delle norme costituzionali[83]. Sebbene sia il parlamento che il governo possano legiferare, la Costituzione riserva al parlamento la competenza legislativa su determinate materie[84]. La Corte costituzionale può dichiarare l'incostituzionalità degli atti legislativi del governo che abbiano violato tale suddivisione delle competenze. Inoltre, un gruppo di dieci parlamentari può richiedere che gli atti legislativi del governo siano sottoposti all'attenzione del parlamento ai fini del riesame[85].

Il processo legislativo prevede il coinvolgimento dei portatori di interessi e sono in vigore misure di tutela della trasparenza. In alcuni casi, la partecipazione di rappresentanti della società civile al processo legislativo è sancito dalla Costituzione. Il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio superiore del pubblico ministero hanno il diritto non solo di esprimere pareri consultivi, ma anche di proporre iniziative legislative riguardanti l'efficienza e il miglioramento delle istituzioni giudiziarie[86]. L'iniziativa legislativa del governo è soggetta alla valutazione d'impatto dei costi e dei benefici economici della proposta legislativa[87]. Sebbene la Costituzione preveda la possibilità di presentare un progetto legislativo relativo a una procedura d'urgenza, il che implica una riduzione dei termini per la discussione e l'esame della proposta, la presentazione della procedura d'urgenza è subordinata al parere della commissione parlamentare competente e a un dibattito in aula.

---

79 Articolo 133, lettera e), della Costituzione della Repubblica portoghese.

80 Art. 201 della Costituzione della Repubblica portoghese.

81 Art. 278 della Costituzione della Repubblica portoghese.

82 Il regime portoghese effettua una distinzione tra revisione costituzionale ex post "astratta" e "concreta". La prima può essere avviata anche dal difensore civico e dal procuratore generale, mentre la seconda può essere avviata da una persona fisica.

83 Art. 283 della Costituzione della Repubblica portoghese.

84 Art. 164 e 165 della Costituzione della Repubblica portoghese.

85 Art. 169 della Costituzione della Repubblica portoghese.

86 Art. 149, paragrafo 1, lettere i) e j), della legge n. 21/85 del 30 luglio e art. 21, paragrafo 2, lettere f) e i), della legge n. 68/2019 del 27 agosto.

87 Articolo 55, decreto-legge n. 169-B/2019 del 3 dicembre 2019. Le proposte legislative del parlamento dovrebbero essere precedute da una valutazione dell'impatto di genere e, ove possibile, dovrebbero essere corredate da informazioni relative ai costi e ai benefici dell'applicazione della proposta legislativa (articolo 131, paragrafo 2, lettere g) e h), regolamento di procedura dell'Assemblea della Repubblica n. 1/2007 del 19 luglio 2007 e successive modifiche).

Nel contesto della pandemia di COVID-19 è stato fatto ricorso a poteri straordinari. Lo stato di emergenza è stato dichiarato dal presidente della Repubblica previa consultazione con il Consiglio di Stato e di governo[88] e autorizzato dal parlamento[89]. Lo stato di emergenza è stato successivamente prorogato per due volte[90]. Il governo deve presentare al parlamento relazioni sull'applicazione dello stato di emergenza[91] che consentano al parlamento di esercitare anche un controllo ex post sulle misure adottate e lo autorizzino ad avviare procedure civili o penali per eventuali violazioni delle disposizioni della dichiarazione dello stato di emergenza[92].

Il difensore civico ha importanti prerogative volte alla tutela dei diritti fondamentali. Al difensore civico ("*Provedor de Justiça"*), che funge anche da meccanismo nazionale per la prevenzione della tortura, è stato nuovamente assegnato lo status "A" dall'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani delle Nazioni Unite (GANHRI)[93]. Il suo mandato comprende la difesa e la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, garantendo, attraverso mezzi informali, la giustizia e la legalità dell'esercizio dei pubblici poteri. Il difensore civico ha il diritto di richiedere informazioni e procedere a tutte le indagini e inchieste ritenute necessarie. La mancanza ingiustificata di collaborazione con il difensore civico costituisce un reato di disobbedienza. Il difensore civico, inoltre, ha la facoltà di richiedere una verifica della costituzionalità delle leggi (sia per gli atti che per le omissioni) e formulare raccomandazioni al parlamento. Il difensore civico riferisce in merito al rispetto da parte delle autorità pubbliche dell'indipendenza e dell'integrità dell'istituzione nell'esercizio delle sue funzioni[94]. Nel 2019 il Comitato ONU sui diritti del fanciullo ha raccomandato al Portogallo di destinare risorse adeguate all'ufficio del difensore civico per la promozione e la tutela dei diritti del fanciullo[95].

---

88 Decreto del presidente della Repubblica n. 14-A/2020 del 18 marzo 2020.

89 Risoluzione dell'Assemblea della Repubblica n. 15-A/2020 del 18 marzo 2020.

90 Decreto del presidente della Repubblica n. 17-A/2020 del 2 aprile 2020; Decreto del presidente della Repubblica n. 20-A/2020 del 17 aprile 2020. Lo stato di emergenza è terminato il 3 maggio 2020. In tale contesto, l'esercizio di diversi diritti fondamentali è stato parzialmente sospeso: l'articolo 4 del decreto del presidente della Repubblica n. 14-A/2020 contiene un elenco esaustivo dei diritti soggetti a limitazione; l'articolo 5 del medesimo elenca i diritti su cui non può incidere la dichiarazione dello stato di emergenza.

91 Il governo ha la facoltà di procedere alla dichiarazione dello stato di emergenza ed è tenuto a informare il presidente della Repubblica e il parlamento di tutti gli atti adottati (articolo 17 della legge n. 44/86 sullo stato di assedio e lo stato di emergenza del 30 settembre 1986). Articolo 29, paragrafo 1 della legge n. 44/86 sullo stato di assedio e lo stato di emergenza del 30 settembre 1986.

92 Il governo ha presentato al parlamento tre relazioni relative a ciascun periodo dello stato di emergenza (governo portoghese, Relazione del ministero degli Interni (2020), Relazione sull'applicazione della dichiarazione dello stato di emergenza dal 19 marzo al 2 aprile 2020; Relazione sull'applicazione della seconda dichiarazione dello stato di emergenza dal 3 aprile al 17 aprile 2020; Relazione sull'applicazione della terza dichiarazione dello stato di emergenza dal 18 aprile al 2 maggio 2020), che sono state approvate (risoluzione dell'Assemblea della Repubblica n. 49/2020 del 5 giugno 2020; progetto di risoluzione dell'Assemblea della Repubblica n. 586/XIV del 23 luglio 2020; progetto di risoluzione dell'Assemblea della Repubblica n. 587/XIV del 23 luglio 2020).

93 Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI), "Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)" (2017), novembre 2017.

94 Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2020), "The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions".

95 Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo (2019), osservazioni conclusive relative alla quinta e alla sesta relazione periodica del Portogallo; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2020), contributo della FRA per la relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Le leggi portoghesi tutelano la partecipazione civica. Lo spazio della società civile è considerato aperto[96]. Data l'importanza del relativo ruolo nell'attuazione dei programmi sociali, culturali, ambientali, civici ed economici, le ONG che operano nel settore della cooperazione e dello sviluppo beneficiano di uno status giuridico speciale[97]. Anche le associazioni che rappresentano le donne, i migranti, i giovani e le persone con disabilità, nonché quelle coinvolte nella tutela dell'ambiente, sono soggette a una legislazione specifica. Il quadro attuale sembra garantire uno spazio aperto per le organizzazioni della società civile e consentire loro di operare senza particolari rischi per la loro autonomia e sicurezza[98]. Tuttavia, è stato riferito che le ONG devono far fronte a difficoltà legate alla disponibilità di finanziamenti e alla ridotta diversificazione delle fonti di finanziamento[99].

[96] Si veda la valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

[97] Legge n. 66/98 del 14 ottobre.

[98] Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2020), "The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions".

[99] Cfr. nota precedente.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico [*]

[*] *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2020 è disponibile al seguente indirizzo: (sito web di COM).*

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2020), "Submission to the European Commission in the context of the preparation of the first annual Rule of Law Report".

Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI), "Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)" (2017), novembre 2017.

Autorità di vigilanza dei media portoghese, Statuto dell'ERC (legge n. 53/2005 dell'8 novembre): http://www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvIjtzOjg6ImRvd25sb2FkIjtzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9maWNoZWlyb3Mvb2JqZWN0b19vZmZsaW5lLzM1MC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjE1OiJTdGF0dXRlcytvZitFUkMiO30=.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2019), "Decriminalisation of Defamation – Factsheet": https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2020), Osservatorio del pluralismo dei media 2020: https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020.

CEPEJ (2018), "European judicial systems: efficiency and quality of justice".

CIVICUS (2020), Profilo del Portogallo: https://monitor.civicus.org/country/portugal/.

Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo (2019), osservazioni conclusive relative alla quinta e alla sesta relazione periodica del Portogallo.

Commissione europea (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), quadro di valutazione UE della giustizia.

Commissione europea (2019), Relazione per paese relativa al Portogallo 2019, SWD(2019) 1021 final.

Commissione europea (2020), Relazione per paese relativa al Portogallo, SWD(2020) 521 final.

Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), Relazione annuale: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2010), raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2016), raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla tutela del giornalismo e la sicurezza di giornalisti e altri operatori dei media: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2018), "H46-20 Vicente Cardoso group v. Portugal (Application No. 30130/10) – Supervision of the execution of the European Court's judgments CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20".

Consiglio dell'Unione europea (2020), raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 del Portogallo.

Consiglio superiore per i tribunali amministrativi e fiscali (2019), Relazione annuale, 2018: http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório_CSTAF_2018.pdf.

Consiglio superiore della magistratura (2019), comunicato stampa dell'8 aprile 2019: https://www.csm.org.pt/2019/04/08/gabinetes-de-apoio-aos-juizes-esclarecimento/.

Consiglio superiore della magistratura (2020), comunicato stampa del 3 marzo 2020: https://www.csm.org.pt/2020/03/03/averiguacao-aos-procedimentos-de-distribuicao-comunicado/.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 novembre 2019, *AK*, cause riunite C- 585/18, C- 624/18 e C- 625/18.

Direção Geral das Políticas da Justiça (2019), *Estatísticas de Justiça: Corrupção*. https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx.

Direzione generale della Comunicazione (2016-2020), Eurobarometro: "Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public".

Direzione generale della Comunicazione (2020), Speciale Eurobarometro 502: "Corruption".

Direzione generale della Comunicazione (2019), Flash Eurobarometro 482: "Businesses' attitudes towards corruption in the EU".

Governo portoghese (2020), contributo per la relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Governo portoghese, ministero degli Interni (2020), relazione sull'applicazione della dichiarazione dello stato di emergenza dal 19 marzo al 2 aprile 2020.

Governo portoghese, ministero degli Interni (2020), relazione sull'applicazione della seconda dichiarazione dello stato di emergenza dal 3 aprile al 17 aprile 2020.

Governo portoghese, ministero degli Interni (2020), relazione sull'applicazione della terza dichiarazione dello stato di emergenza dal 18 aprile al 2 maggio 2020.

GRECO (2016), Terzo ciclo di valutazione, "Addendum to the Second Compliance Report. Portugal".

GRECO (2016), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Portugal".

GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors. Interim compliance report. Portugal".

Partito popolare portoghese, comunicato stampa del 30 agosto 2019: https://www.psd.pt/rui-rio-apresentou-medidas-para-a-justica/.

Procura, distretto giudiziario di Lisbona (2019), Relazione annuale per il 2018.

Pubblico ministero, distretto giudiziario di Porto (2020), Relazione annuale per il 2019.

Rete europea dei Consigli di giustizia (2020), contributo alla consultazione online dei portatori d'interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2020), "The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions".

Transparency International (2020), Indice sulla percezione della corruzione: https://www.transparency.org/en/countries/portugal.

Transparency International Portugal (2020), contributo scritto alla relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Visita virtuale in Portogallo nel quadro della relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Allegato II: Visita al Portogallo

Nel giugno 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- un esperto accademico
- l'Ordine degli avvocati
- il Dipartimento centrale di indagine e azione penale (DCIAP)
- la Corte dei conti
- il Consiglio per la prevenzione della corruzione
- l'Autorità di vigilanza dei media
- il Consiglio superiore della magistratura
- il Consiglio superiore dei tribunali amministrativi e fiscali
- il Consiglio superiore del pubblico ministero
- l'Ispettorato generale della Finanza
- il Comitato per la licenza professionale dei giornalisti
- l'Unione dei giornalisti
- il ministero degli Affari esteri
- il ministero della Giustizia
- la procura generale
- il difensore civico
- l'Unione dei procuratori
- la Corte amministrativa suprema
- la Corte suprema
- Transparency International – Portogallo

* La Commissione ha inoltre incontrato in occasione di riunioni orizzontali le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- Forum Civico Europeo
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU