



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 26 luglio 2021
(OR. en)

10341/21
ADD 23

JAI 812
FREMP 202
AG 61
POLGEN 127

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	22 luglio 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 723 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2021 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 2021 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 723 final.

All.: SWD(2021) 723 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 723 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2021
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 2021
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

SINTESI

L'efficienza del sistema giudiziario portoghese rimane una criticità, in particolare per gli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali. Il governo sta adottando misure per risolvere questo problema, in particolare rafforzando i centri di arbitrato amministrativo e creando squadre di intervento rapido. Sono inoltre in corso di attuazione misure per far fronte alla carenza di risorse umane e per investire nella digitalizzazione. A seguito delle preoccupazioni ripetutamente espresse in merito all'assegnazione delle cause agli organi giurisdizionali, il Consiglio superiore della magistratura sta adottando provvedimenti per migliorare la gestione delle cause, rendendo più trasparente il sistema di assegnazione. Sono in corso iniziative volte a rafforzare l'integrità del sistema giudiziario, in particolare attraverso l'elaborazione di codici di condotta per i magistrati. I rapporti gerarchici all'interno della procura rimangono oggetto di discussione e la questione è all'esame della Corte suprema amministrativa. Sono in discussione riforme della procedura penale per consentire un trattamento più tempestivo dei casi complessi. È importante che tali questioni siano affrontate di concerto con tutti i portatori di interessi e tengano conto delle norme europee.

È in attesa di votazione in parlamento la strategia anticorruzione per il periodo 2020-2024, approvata dal governo, il cui obiettivo è rispondere alla necessità di lunga data di creare un solido quadro anticorruzione. Il governo ha proposto misure volte a rendere più efficiente il trattamento dei casi di corruzione complessi. Sebbene proseguano gli sforzi per migliorare la casistica in materia di indagine e azione penale per i reati di corruzione, le autorità delle procure ritengono preoccupante la mancanza di risorse di cui soffrono la polizia e le procure stesse. Con una nuova modifica è stata completata la riforma del sistema di dichiarazione patrimoniale adottata nel 2019, ma l'ente per la trasparenza incaricato di verificare le informazioni non è ancora operativo. Sebbene le norme sul fenomeno delle "porte girevoli" ("revolving doors") aggiornate nel 2019 debbano ancora essere attuate, il parlamento sta discutendo una nuova legislazione in materia di lobbying e si prevede di rivedere la normativa sugli informatori. Le risorse assegnate al Consiglio per la prevenzione della corruzione rimangono limitate. È stato istituito un meccanismo anticorruzione per contribuire alla capacità di prevenzione. I rischi di corruzione, compresi i conflitti di interessi, nell'ambito della pandemia di COVID-19 sono stati oggetto di numerose raccomandazioni a livello nazionale.

L'autorità di vigilanza dei media ha visto ampliare le proprie competenze in linea con la direttiva sui servizi di media audiovisivi riveduta, per includere le piattaforme per la condivisione di video, l'alfabetizzazione mediatica e i nuovi obblighi di comunicazione e registrazione. Il governo ha messo in atto misure di sostegno specifiche per i media per attenuare le difficoltà da essi incontrate a causa della pandemia di COVID-19. Il quadro legislativo garantisce la protezione dei giornalisti. Tuttavia sono stati registrati casi di minacce e limitazioni alle attività professionali dei giornalisti, compreso un caso di sorveglianza intesa a individuare le fonti dei giornalisti, in merito al quale la Procura generale ha avviato un'indagine che dovrà essere esaminata dal Consiglio superiore della procura. I portatori di interessi segnalano inoltre la mancanza di raccolte sistematiche di dati sulle minacce e le violenze contro i giornalisti, in particolare online.

Sono state adottate misure per migliorare la trasparenza del processo legislativo e la qualità della legislazione. In particolare, il nuovo regolamento interno del parlamento mira a rafforzare la partecipazione dei portatori di interessi al processo legislativo. L'uso dei poteri di emergenza da parte del governo durante lo stato di emergenza nel contesto della pandemia di COVID-19 è stato subordinato all'autorizzazione del parlamento e al controllo *ex post* da

parte del parlamento stesso, degli organi giurisdizionali e del difensore civico. La pandemia di COVID-19 e le misure di emergenza hanno avuto ripercussioni sul lavoro delle organizzazioni della società civile, alle quali è stato assegnato un sostegno specifico. Una nuova legge sullo statuto di pubblica utilità mira a semplificare il quadro legislativo. Sebbene lo spazio della società civile sia considerato aperto, stanno emergendo nuovi problemi: in particolare si segnalano episodi di ostilità e pressioni nei confronti delle organizzazioni della società civile e dei difensori dei diritti umani.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario portoghese è composto da una struttura giurisdizionale comprendente la Corte costituzionale, la Corte suprema di giustizia, gli organi giurisdizionali di primo e secondo grado, la Corte suprema amministrativa, gli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali di primo e secondo grado e la Corte dei conti¹. Il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio superiore degli organi giurisdizionali 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 pubblici ministeri. I giudici e i pubblici ministeri 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. Il Portogallo partecipa alla Procura europea. L'Ordine degli avvocati è un'entità giuridica di diritto pubblico indipendente che, nell'esercizio dei relativi poteri pubblici, svolge funzioni di regolamentazione.

Indipendenza

Il livello di indipendenza percepita della magistratura in Portogallo è da medio a basso, e negli ultimi cinque anni non è stata individuata una tendenza chiara. Nel 2021 il livello di indipendenza percepita della magistratura tra le imprese è diminuito ed è attualmente ritenuto basso: solo il 39 % delle imprese lo ritiene "piuttosto o molto soddisfacente"². Il livello di indipendenza percepita della magistratura presso il pubblico generale è aumentato pur mantenendosi nella media: è ritenuto "piuttosto o molto soddisfacente" dal 48 % dei cittadini³. Si registra quindi un'inversione della tendenza al ribasso registrata dal 2018.

Il sistema di assegnazione delle cause agli organi giurisdizionali è stato sottoposto al controllo del Consiglio superiore della magistratura, che ha adottato misure tese a migliorarne la trasparenza. Sebbene l'assegnazione delle cause avvenga elettronicamente, attraverso un sistema che prevede l'assegnazione casuale, in circostanze eccezionali è

¹ Sono presenti inoltre organi giurisdizionali penali, marittimi, per la proprietà intellettuale, giudici per la difesa della concorrenza, giudici per la regolamentazione e la vigilanza, organi giurisdizionali centrali per l'istruzione dei processi, giudici arbitrali e giudici di pace, il cui numero e le cui competenze sono definiti principalmente nei rispettivi regimi giuridici (legge n. 62/2013, del 26/8 e legge n. 78/2001, del 13/7).

² Grafico 50, quadro di valutazione UE della giustizia 2021. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata piuttosto soddisfacente e 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 %).

³ Grafico 48, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

possibile l'assegnazione manuale⁴. Per garantire la trasparenza delle situazioni in cui avviene la distribuzione manuale e prevenire irregolarità, il Consiglio superiore della magistratura ha adottato il regolamento n. 269/2021, che stabilisce i principi, i criteri, i requisiti e le procedure per le situazioni di modifica, riduzione o sospensione della distribuzione delle cause negli organi giurisdizionali⁵. Il nuovo regolamento mira, in linea con le norme europee⁶, a garantire i principi del giudice naturale, della legalità, del divieto di trasferimento della causa, dell'indipendenza e dell'imparzialità degli organi giurisdizionali. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto del 2020⁷, le accuse di ingerenza nell'assegnazione casuale delle cause agli organi giurisdizionali hanno indotto il Consiglio superiore a indagare su possibili irregolarità. Nel luglio 2020, a seguito di un'indagine su casi di assegnazione manuale delle cause agli organi giurisdizionali di grado superiore dal 2017 al 2020, il Consiglio superiore non ha trovato prove di assegnazioni manuali ingiustificate e ha chiuso l'indagine senza alcun procedimento disciplinare⁸. Tuttavia, a seguito di un'indagine in cui sono emerse irregolarità in tre casi di assegnazione delle cause presso la Corte d'appello di Lisbona, con indizi di abuso di potere, il Consiglio superiore ha deciso di avviare un procedimento disciplinare nei confronti dei giudici, tra cui il presidente e l'ex presidente di tale organo giurisdizionale⁹. Nell'aprile 2021, dopo che sono emerse nuove preoccupazioni in merito all'assegnazione delle cause presso l'organo giurisdizionale centrale per l'istruzione dei processi di Lisbona¹⁰, il Consiglio superiore ha ordinato una nuova indagine¹¹, che non ha rivelato alcun elemento che indichi l'esistenza di violazioni disciplinari¹².

Sono in corso iniziative volte a rafforzare l'integrità del sistema giudiziario. Lo statuto dei procuratori e quello dei magistrati¹³ sanciscono le norme relative ai doveri e alle incompatibilità applicabili ai pubblici ministeri¹⁴ e ai giudici¹⁵. In base ai rispettivi statuti, il Consiglio superiore della magistratura¹⁶ e il Consiglio superiore della procura¹⁷ sono competenti a controllare le dichiarazioni dei redditi e le dichiarazioni patrimoniali dei magistrati e ad approvare gli strumenti giuridici necessari per tali effetti. Di conseguenza, il 12 gennaio 2021 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato un regolamento sugli obblighi di dichiarazione¹⁸. Il 20 ottobre 2020 il Consiglio superiore della procura ha inoltre

⁴ Tra questi figurano, ad esempio, la riassegnazione delle cause durante i congedi per malattia o al fine di garantire l'equilibrio del carico di lavoro tra i giudici o di rispondere alle incompatibilità.

⁵ Il regolamento non si applica agli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali.

⁶ Secondo le norme europee, l'assegnazione delle cause deve seguire criteri oggettivi predeterminati (raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 24).

⁷ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 3.

⁸ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 4; relazione annuale 2020 — Consiglio superiore della magistratura, pag. 17.

⁹ Contributo del Consiglio superiore della magistratura alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 12.

¹⁰ Nel 2019 erano già state espresse preoccupazioni, in seguito alle quali era stata avviata un'indagine, chiusa nello stesso anno senza alcun procedimento disciplinare.

¹¹ Consiglio superiore della magistratura, comunicato stampa del 14 aprile 2021.

¹² Consiglio superiore della magistratura, comunicato stampa del 4 maggio 2021.

¹³ Cfr. anche relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 3.

¹⁴ Legge n. 68/2019 del 27 agosto 2019, capo II, sezione I.

¹⁵ Legge n. 67/2019 del 27 agosto 2019, capo II, sezione I.

¹⁶ *Ibidem*, articolo 149, paragrafo 1, lettera x).

¹⁷ Legge n. 68/2019 del 27 agosto 2019, articolo 21, paragrafo 3, lettera a).

¹⁸ Nel giugno 2020 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato un progetto di codice di condotta. Nel gennaio 2021 il progetto è stato suddiviso in due parti: "Codice di condotta" e "Codice deontologico". Il Consiglio ha approvato la prima parte con la denominazione "Regolamento sugli obblighi dichiarativi" e ha

approvato un progetto di codice di condotta, che è stato oggetto di una consultazione pubblica¹⁹. La versione definitiva del codice di condotta non è ancora stata adottata. È inoltre in attesa dell'approvazione del Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali un codice di condotta dei magistrati con competenza amministrativa e fiscale, volto a definire un quadro di norme etiche, principi e doveri relativi all'esercizio della funzione giudiziaria e al rispetto degli obblighi su dichiarazione dei redditi e conflitto di interessi e in questioni relative a offerte istituzionali e ospitalità²⁰. Il Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali ha peraltro approvato un progetto di regolamento relativo agli obblighi di comunicazione dei magistrati con competenza amministrativa e fiscale in materia di reddito, patrimonio, interessi, incompatibilità e impedimenti, nonché procedure e ispezioni²¹. Inoltre, nel novembre 2020, l'Associazione professionale dei giudici ha presentato una serie completa di proposte volte ad accrescere la trasparenza e l'integrità del sistema giudiziario, rafforzando fra l'altro i canali di segnalazione sia per i cittadini sia per i giudici, in particolare per i casi di ingerenza indebita o tentativi di ingerenza indebita²². Il Consiglio superiore della magistratura finora non si è occupato delle proposte presentate dall'Associazione professionale dei giudici.

Il regime delle istruzioni gerarchiche ai procuratori è soggetto a controllo giurisdizionale. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020²³, il nuovo statuto dei procuratori, entrato in vigore nel 2020, contiene disposizioni che chiariscono i limiti dell'intervento gerarchico nei procedimenti penali²⁴. Nel novembre 2020 una nuova direttiva vincolante del procuratore generale²⁵ ha stabilito la possibilità di impartire ordini concreti nella procedura penale a un procuratore subordinato. Secondo la nuova direttiva, tali ordini dovrebbero sempre essere registrati per iscritto, nel fascicolo amministrativo allegato, ed è possibile rifiutarli. I portatori di interessi nell'ambito della magistratura si sono dichiarati preoccupati che la direttiva possa interferire con l'autonomia interna dei procuratori ed essere in diretta contraddizione con le disposizioni dello statuto dei procuratori²⁶. Una causa è attualmente pendente dinanzi alla Corte suprema amministrativa a seguito di un'azione legale promossa dall'Unione dei procuratori²⁷.

Sono in discussione riforme del sistema di procedura penale volte a consentire un trattamento più tempestivo delle cause penali complesse. Nel contesto delle cause penali ritenute di grande complessità, è stata avviata una discussione sulla necessità di modificare le norme che disciplinano la procedura penale, al fine di consentire un trattamento più rapido di tali casi²⁸. Vi sono stati casi complessi, in particolare di corruzione ad alto livello, in cui, a causa di ritardi nelle fasi investigativa e istruttoria, i reati sono caduti in prescrizione e le

deciso di rinviare la valutazione del "Codice deontologico" (contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 4).

¹⁹ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 4. Cfr. anche sezione II.

²⁰ Contributo della Corte suprema amministrativa portoghese alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 10.

²¹ *Ibidem*.

²² Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2020), *Reforço da Transparência e Integridade na Justiça*.

²³ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 3.

²⁴ Articolo 97, paragrafo 4.

²⁵ Direttiva n. 4/2020 del 25 novembre.

²⁶ Contributo di Magistrats Européens pour la Démocracie et les Libertés (MEDEL) alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 57-58.

²⁷ Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, comunicato stampa del 6 aprile 2021.

²⁸ Contributo del Consiglio superiore della magistratura portoghese alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11.

accuse penali sono decadute²⁹. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazione circa il fatto che la percezione della mancanza di capacità del sistema giudiziario di trattare casi importanti possa portare a una percezione negativa di tale sistema da parte dei cittadini³⁰. In tale contesto, sono in discussione varie proposte di modifica delle norme che disciplinano la procedura penale. In particolare, nel maggio 2021 il governo ha proposto al parlamento misure volte ad aumentare l'efficienza dell'azione penale e dei processi penali³¹. Si prevede tra l'altro di introdurre la possibilità di organizzare misure procedurali individuali³² e di consentire la negoziazione, nella fase processuale, del limite massimo della pena subordinatamente alla confessione dei fatti contenuti nell'atto d'accusa³³. Inoltre sono in corso discussioni relative all'organizzazione giudiziaria degli organi giurisdizionali per l'istruzione dei processi, in particolare del TCIC (Tribunal Central de Instrução Criminal). Attualmente questo organo giurisdizionale specializzato, che conta solo due giudici in carica, è competente per l'istruzione di cause per reati complessi o di criminalità organizzata, compresa la corruzione, ed è competente su tutto il territorio nazionale³⁴. Suscitano critiche soprattutto le sue ampie competenze e il numero limitato di giudici³⁵. In tale contesto, il 4 maggio 2021 il Consiglio superiore della magistratura si è dichiarato favorevole alle modifiche dell'attuale organizzazione e struttura del TCIC, escludendo tuttavia la possibilità di aumentare il numero dei giudici³⁶. Il Consiglio superiore della magistratura presenterà al governo una proposta formale al riguardo³⁷. Il 17 giugno 2021 il governo ha approvato un progetto di legge che sarà presentato al parlamento, in cui si propone di sciogliere la Corte investigativa penale di Lisbona e di attribuirne i poteri alla Corte investigativa penale centrale. La misura proposta prevede l'aumento del numero di giudici assegnati a quest'ultima Corte (passando da due a nove), la razionalizzazione delle risorse e il rafforzamento della lotta contro la criminalità economica e finanziaria. È importante che le riforme giuridiche siano attuate di concerto con tutti i portatori di interessi³⁸ e tengano conto delle norme europee pertinenti.

Qualità

Le risorse umane destinate al sistema giudiziario sono aumentate, ma permangono preoccupazioni. Nel dicembre 2020 sono state avviate procedure di assunzione per 40 giudici e 65 pubblici ministeri³⁹. Tuttavia i portatori di interessi continuano a segnalare

²⁹ Cfr. anche sezione II.

³⁰ *Ibidem*; informazione fornita nel contesto della visita in Portogallo.

³¹ Cfr. anche sezione II.

³² Attualmente le stesse misure procedurali si applicano a tutti i reati.

³³ Proposta legislativa n. 90/XIV/2 del 5 maggio 2021. I contributi dei portatori di interessi alla consultazione su tale normativa possono essere consultati online sul sito web del parlamento.

³⁴ Legge n. 62/2013 del 26 agosto, articoli 116 e 120.

³⁵ Informazioni fornite nel contesto della visita in Portogallo.

³⁶ Consiglio superiore della magistratura, comunicato stampa del 4 maggio 2021.

³⁷ Informazioni fornite dal Consiglio superiore della magistratura nel contesto della visita in Portogallo. Sono state inoltre discusse richieste di una revisione più ampia della fase istruttoria. Il 7 aprile 2021 il presidente della Corte suprema ha annunciato che avrebbe proposto al Consiglio superiore una revisione della fase istruttoria, limitando le possibilità di avviare tale fase, ma il Consiglio superiore non ha adottato una posizione ufficiale al riguardo.

³⁸ Parere n. 10(2007) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) all'attenzione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul Consiglio di giustizia per la magistratura al servizio della società, del 23 novembre 2007, punto 87; parere del CCJE n. 23 (2020), Il ruolo delle associazioni di giudici a sostegno dell'indipendenza della magistratura, punto 41.

³⁹ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

una carenza significativa di giudici e pubblici ministeri⁴⁰. In particolare, gli organi giurisdizionali fiscali e amministrativi riferiscono che il numero totale dei giudici negli organi giurisdizionali fiscali e amministrativi di primo grado rimane notevolmente al di sotto del livello stabilito nel quadro giuridico, e resta vacante più del 13 % dei posti⁴¹. Alla fine del 2019 restavano vacanti 11 posti per la funzione di giudice d'appello presso gli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali⁴². La procedura di assunzione per l'istituzione di gabinetti consultivi volti a supportare i giudici, pendente da diversi anni⁴³, è stata avviata nel dicembre 2020⁴⁴. I primi gabinetti consultivi dovrebbero insediarsi nel settembre 2021⁴⁵ e i consulenti forniranno assistenza tecnica e competenza negli ambiti del diritto, della psicologia, della contabilità, delle finanze e dell'economia. Tuttavia i gabinetti saranno istituiti solo negli organi giurisdizionali di primo grado, mentre i portatori di interessi sottolineano la necessità di estenderli agli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali⁴⁶, dove i tempi di esaurimento e l'arretrato sono maggiori⁴⁷ e in un numero elevato di casi sono richieste competenze tecniche. L'assunzione di consulenti tecnici a sostegno dei pubblici ministeri è in fase di preparazione anche da parte della procura⁴⁸. Tuttavia l'avanzamento del processo di assunzione è stato ostacolato da vincoli di bilancio⁴⁹.

Continuano a essere attuate misure volte a migliorare la qualità del sistema giudiziario, in particolare per quanto riguarda la digitalizzazione. Il bilancio assegnato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel sistema giudiziario è aumentato del 23,4 % nel 2021 ed è stato istituito un fondo specifico per sostenere progetti volti a modernizzare il sistema giudiziario⁵⁰, con una dotazione di bilancio di 5,1 milioni di EUR⁵¹. È aumentato anche il numero di sistemi di videoconferenza negli organi giurisdizionali, al fine di rispondere al crescente numero di diligenze procedurali condotte da remoto⁵². Le norme procedurali consentono già l'uso della tecnologia digitale negli organi giurisdizionali per un numero significativo di atti in cause civili, commerciali, amministrative e penali⁵³. Nel 2020 e nel 2021 è proseguita l'attuazione del programma "Justiça + Próxima", volto alla modernizzazione del sistema giudiziario⁵⁴. Anche le misure previste nel progetto "Tribunal+", relative alla semplificazione amministrativa e all'ottimizzazione del back office, sono state estese a un maggior numero di organi giurisdizionali e si prevede che il numero degli organi giurisdizionali ordinari, come quelli di competenza generale e di prossimità, sarà

⁴⁰ Contributo MEDEL alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 58-59.

⁴¹ Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali, relazione annuale 2019, pag. 35; contributo della Corte suprema amministrativa portoghese alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11. Cfr. anche relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 4.

⁴² Contributo della Corte suprema amministrativa portoghese alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11.

⁴³ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 4.

⁴⁴ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

⁴⁵ Informazioni trasmesse dal ministero della Giustizia nel contesto della visita in Portogallo.

⁴⁶ Informazioni trasmesse dal ministero della Giustizia nel contesto della visita in Portogallo.

⁴⁷ Cfr. anche sezione I.

⁴⁸ Informazioni trasmesse dal ministero della Giustizia nel contesto della visita in Portogallo.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Il sostegno è concesso a progetti riguardanti l'attrezzatura e l'ammodernamento degli organi giurisdizionali, la formazione e la ricerca scientifica.

⁵¹ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Grafico 40, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁵⁴ Il progetto è incentrato su quattro pilastri: efficienza, innovazione, prossimità e umanizzazione (relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 4).

pari a 300 entro la fine del 2021. Il progetto "Tribunal + 360"⁵⁵, che mira ad attuare la piena digitalizzazione e un sistema privo di supporti cartacei presso gli organi giurisdizionali, anche per quanto riguarda la presentazione delle prove, è ancora in fase di preparazione. Nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza, il Portogallo ha presentato la riforma "Transizione digitale della giustizia", che sarà incentrata sul miglioramento dell'uso degli strumenti digitali nel sistema giudiziario, in particolare negli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali⁵⁶. Il Portogallo ha inoltre presentato una richiesta di sostegno tecnico per un progetto volto ad assistere il ministero della Giustizia nel portare avanti l'agenda nazionale di modernizzazione della giustizia orientata agli utenti e lo sviluppo di strategie politiche cruciali⁵⁷.

La pandemia di COVID-19 ha avuto ripercussioni limitate sul funzionamento del sistema giudiziario. Nel marzo 2020 sono stati sospesi i termini per le cause non urgenti negli organi giurisdizionali e gli atti non urgenti sono stati rinviati. Tuttavia, secondo il Consiglio superiore della magistratura, gli organi giurisdizionali ordinari hanno affrontato bene l'arretrato e il tasso di ricambio è rimasto stabile per tutto il 2020⁵⁸. Sono rimaste in vigore misure già introdotte durante il primo stato di emergenza⁵⁹, come una legge introdotta il 19 marzo 2020 che istituisce un regime eccezionale per le procedure giudiziarie⁶⁰. La legge prevede che l'audizione dei testimoni e le udienze abbiano luogo fisicamente, seguendo le raccomandazioni delle misure di sicurezza sanitaria stabilite dal ministero della Salute. È ancora in sospenso una proposta del parlamento per modificare la legge⁶¹ e consentire l'uso di sistemi di comunicazione a lunga distanza attivati dagli organi giurisdizionali per diligenze che richiedono la presenza fisica delle parti.

Efficienza

L'efficienza del sistema giudiziario registra miglioramenti, ma permangono criticità negli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali⁶². Il Portogallo continua a registrare miglioramenti per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare nelle cause civili e commerciali, per le quali i tempi di esaurimento in primo grado sono in costante diminuzione⁶³. È proseguita anche la tendenza alla riduzione dell'arretrato nelle cause civili e commerciali⁶⁴. Tuttavia, nelle cause amministrative i tempi di esaurimento rimangono elevati, nonostante una costante diminuzione registrata negli ultimi anni⁶⁵ e un tasso di definizione positivo, che ha superato gli 840 giorni in primo e secondo grado⁶⁶. Il numero di cause amministrative pendenti in primo grado è diminuito marginalmente, ma rimane

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 7. L'importo stimato della riforma è di 267 milioni di EUR.

⁵⁷ Progetto TSI "Modernizzazione del settore giudiziario in Portogallo". I temi trattati sono i seguenti: la progettazione e l'attuazione di percorsi di risoluzione delle controversie incentrati sull'utente e servizi giuridici/giudiziari più ampi, la digitalizzazione, le competenze digitali dei portatori di interessi del settore giudiziario e la disponibilità, la qualità, l'accessibilità e la riutilizzabilità dei dati giudiziari.

⁵⁸ Conselho Superior da Magistratura, *Relatório Anual 2020*, pag. 96.

⁵⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 5.

⁶⁰ Legge 1-A/2020 del 19 marzo.

⁶¹ Proposta di legge 30 XIV del parlamento sulla "Rappresentazione degli interessi professionali".

⁶² Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 5.

⁶³ Grafico 7, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁶⁴ Grafico 15, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁶⁵ Grafici 9 e 10, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁶⁶ Grafico 13, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

relativamente elevato⁶⁷. La questione è stata affrontata anche in una raccomandazione specifica per paese nel contesto del semestre europeo 2020, riguardante la necessità di migliorare l'efficienza degli organi giurisdizionali fiscali e amministrativi⁶⁸.

Il governo sta adottando iniziative per aumentare l'efficienza del sistema giudiziario. Il Portogallo continua a essere sottoposto alla vigilanza rafforzata da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti nelle giurisdizioni sia civili sia amministrative⁶⁹. In tale contesto, il 30 ottobre 2020 il governo ha adottato un piano d'azione aggiornato e consolidato, che presenta misure per combattere l'eccessiva durata dei procedimenti⁷⁰. Inoltre si stanno potenziando i centri di arbitrato amministrativo, al fine di fornire un'alternativa agli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali, riducendo così il numero di cause in entrata e pendenti dinanzi a tali organi giurisdizionali e garantendo un ricorso effettivo⁷¹. È inoltre in vigore un regime temporaneo di incentivi per la risoluzione delle cause giudiziarie, applicabile a tutte le giurisdizioni⁷². Sono altresì in fase di adozione misure volte ad aumentare l'efficienza delle procedure di insolvenza⁷³. Nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza, il Portogallo ha poi presentato riforme e progetti di investimento volti ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario⁷⁴. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020⁷⁵, sono state create squadre di intervento rapido per far fronte all'arretrato negli organi giurisdizionali fiscali e amministrativi. I dati pubblicati nel 2021 mostrano che, nel primo anno di attività, tali squadre hanno consentito la risoluzione di un terzo delle cause entrate nel sistema prima del 2013, superando gli obiettivi inizialmente fissati⁷⁶. Tuttavia i portatori di interessi richiamano l'attenzione sull'opportunità di rafforzare le squadre anche in secondo e terzo grado, al fine di evitare un arretrato giudiziario lungo tutta la catena del sistema giudiziario⁷⁷.

⁶⁷ Grafico 16, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ "H46-20 Vicente Cardoso group v. Portugal (Application No. 30130/10)". Occorre ricordare che, secondo le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, l'efficienza dei sistemi giudiziari è una condizione necessaria per la certezza del diritto e la fiducia del pubblico nello Stato di diritto (raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, punto 30).

⁷⁰ "Communication from Portugal concerning the case of Vicente Cardoso v. Portugal (Application No. 30130/10)", DH-DD(2020)952, del 30 ottobre 2020.

⁷¹ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 7. Cfr. anche il grafico 27, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁷² Mediante transazione, recesso, accordo e confessione.

⁷³ In particolare, l'ordinanza n. 126/2021 del 24 giugno, disciplina la consultazione diretta, da parte degli amministratori giudiziari, delle banche dati dell'amministrazione fiscale, della previdenza sociale, della Caixa Geral de Aposentações, del Fondo di garanzia salariale, dei registri fondiari commerciali, dei veicoli, civili e di altri registri o archivi analoghi, al fine di ottenere informazioni riguardanti l'identificazione del debitore e l'ubicazione dei suoi beni.

⁷⁴ Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza del Portogallo (COM(2021) 321 final) del 16 giugno 2021. In particolare, nell'ambito della componente 18 del piano per la ripresa e la resilienza, il Portogallo prevede la creazione di sezioni specializzate negli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali di secondo e terzo grado, nonché l'accelerazione delle procedure di insolvenza e il loro adeguamento al principio del "digitale per definizione".

⁷⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 5.

⁷⁶ Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali, relazione annuale 2019, pag. 76.

⁷⁷ Informazioni ricevute nel contesto della visita in Portogallo.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Dal periodo di riferimento precedente non si sono registrati sviluppi di rilievo per quanto riguarda il quadro istituzionale anticorruzione in Portogallo. Il Dipartimento centrale di indagine e azione penale (DCIAP), istituito nell'ambito della procura, è incaricato delle indagini e del perseguimento di reati gravi, tra cui la corruzione e i reati economici e finanziari, e coordina le indagini svolte dall'Unità nazionale per la lotta alla corruzione (UNCC), un'unità investigativa della polizia giudiziaria⁷⁸. Per quanto riguarda la prevenzione della corruzione, nel 2021 è stato istituito un meccanismo anticorruzione per contribuire alla capacità di prevenzione. È stato nominato un nuovo capo del Consiglio per la prevenzione della corruzione, a seguito della nuova leadership in seno alla Corte dei conti. Il Consiglio per la prevenzione della corruzione opera sotto la direzione della Corte dei conti. L'autorità per la trasparenza, istituita nel 2019, ha competenze in materia di monitoraggio e verifica delle dichiarazioni patrimoniali e delle dichiarazioni degli interessi dei titolari di cariche politiche e dei funzionari di alto livello nominati, ma non è ancora operativa.

La percezione tra gli esperti e i dirigenti d'impresa è che il livello di corruzione nel settore pubblico rimanga relativamente basso. Nell'indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International, il Portogallo ha ricevuto un punteggio di 61/100, classificandosi al 10° posto nell'Unione europea e al 33° a livello mondiale⁷⁹. Questa percezione è stata relativamente stabile⁸⁰ negli ultimi cinque anni⁸¹.

La strategia nazionale anticorruzione per il periodo 2020-2024 è stata approvata dal governo ed è accompagnata da una proposta di revisione del quadro giuridico penale. Dopo essere stata oggetto di una consultazione pubblica nell'ottobre 2020⁸², la strategia è stata approvata dal Consiglio dei ministri il 18 marzo 2021⁸³. La strategia mira a creare un quadro anticorruzione coerente e solido⁸⁴ e comprende misure volte a individuare, prevenire e perseguire meglio la corruzione e a garantire che il sistema giudiziario possa rispondere in modo tempestivo ed efficiente e imporre sanzioni adeguate ai trasgressori. Come primo passo nella sua attuazione, il 29 aprile 2021 il governo ha approvato una serie di proposte per modificare le disposizioni giuridiche vigenti⁸⁵, in particolare nell'ambito del diritto penale⁸⁶.

⁷⁸ L'UNCC è l'unità operativa specializzata incaricata di indagare sui reati di corruzione e reati connessi, quali tangenti o peculato di fondi pubblici, ed è competente a livello nazionale.

⁷⁹ Transparency International, indice di percezione della corruzione 2020 (2021), pag. 2-3. Il livello di corruzione percepita è così classificato: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico da parte di esperti e dirigenti d'impresa è superiore a 79); relativamente basso (punteggio compreso tra 79 e 60), relativamente elevato (punteggio compreso tra 59 e 50), elevato (punteggio inferiore a 50).

⁸⁰ Nel 2015 il punteggio era di 64, mentre nel 2020 è pari a 61. Il punteggio aumenta/diminuisce significativamente quando varia di oltre cinque punti; migliora/peggiora (variazioni tra 4 e 5 punti); è relativamente stabile (variazioni da 1 a 3 punti) negli ultimi cinque anni.

⁸¹ I dati dell'Eurobarometro sulla percezione della corruzione e sull'esperienza dei cittadini e delle imprese comunicati lo scorso anno sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi dati sono riportati nell'Indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e nel Flash Eurobarometro 482 (2019).

⁸² La consultazione pubblica si è svolta dal 3 settembre 2020 al 23 ottobre 2020 e si è conclusa il 21 novembre 2020 con una conferenza di valutazione in cui sono stati presentati e discussi i contributi della consultazione.

⁸³ Risoluzione del Consiglio dei ministri n. 37/2021, approvazione della strategia nazionale anticorruzione.

⁸⁴ Cfr. Commissione europea, "2020 Country Report Portugal", SWD(2020) 521 final, pag. 64.

⁸⁵ Si tratta di modifiche del codice penale, del codice di procedura penale, del codice delle società commerciali, della legge n. 34/87 del 16 luglio 1987 (che stabilisce il regime di responsabilità dei titolari di cariche politiche), della legge n. 36/94 del 29 settembre 1994 (che istituisce misure per combattere la corruzione e la criminalità economica e finanziaria), della legge n. 50/2007 del 31 agosto 2007 (che stabilisce il regime di responsabilità penale per i comportamenti che possono pregiudicare la verità, la lealtà e la correttezza della

L'istituzione di una nuova entità, il meccanismo nazionale anticorruzione, indipendente dal governo e dal parlamento, è stata approvata il 25 maggio 2021 con un decreto legge del governo⁸⁷; tale legge approva anche il regime generale di prevenzione della corruzione (RGPC). Il meccanismo controllerà l'attuazione del quadro di prevenzione e imporrà sanzioni amministrative ai soggetti inosservanti⁸⁸.

Il governo ha proposto misure per aumentare l'efficienza dell'azione penale, poiché permangono difficoltà per quanto riguarda il trattamento dei casi di corruzione ad alto livello. Il Dipartimento di indagine e azione penale (DIAP), istituito nell'ambito della procura, rimane responsabile delle indagini sui reati gravi, tra cui la corruzione ad alto livello e i reati finanziari⁸⁹. Il Dipartimento centrale di indagine e azione penale (DCIAP) è composto da 40 procuratori della Repubblica, sette dei quali si dedicano alle indagini sui reati legati alla corruzione e sulle violazioni economiche e finanziarie internazionali o transnazionali⁹⁰. L'unità nazionale anticorruzione della polizia giudiziaria è specializzata nelle indagini sulla criminalità economica e finanziaria, compresa la corruzione, e agisce sotto il coordinamento del DCIAP nelle indagini su casi complessi⁹¹. Proseguono gli sforzi volti a migliorare i risultati conseguiti nell'ambito delle indagini e dei procedimenti penali in materia di corruzione. Solo nel 2020 la polizia giudiziaria ha ricevuto 503 cause penali⁹² e ne ha concluse 553. Nello stesso anno la polizia giudiziaria ha trasmesso 90 proposte di rinvio a giudizio nell'ambito di casi legati alla corruzione⁹³. Per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni relative ai reati di corruzione, il numero di sentenze sospese resta relativamente alto: nel 2019 è stata inflitta una pena detentiva solo al 15 % dei condannati per corruzione, mentre al 54 % è stata concessa la sospensione della pena detentiva⁹⁴. Gli ostacoli più gravi al perseguimento dei casi legati alla corruzione sembrano essere dovuti alla persistente

concorrenza e del suo risultato nell'attività sportiva) e della legge n. 20/2008 del 21 aprile 2008 (che istituisce il regime penale per la corruzione nel commercio internazionale e nel settore privato).

⁸⁶ Legge n. 68/2019 del 27 agosto, articolo 58 — Giurisdizione. Comprende reati quali il riciclaggio di denaro, la corruzione, il peculato e la partecipazione economica alle imprese, la cattiva amministrazione di un'unità economica del settore pubblico, la frode nell'ottenimento o nel peculato di una sovvenzione, di un sussidio o di un credito, reati economici e finanziari commessi in modo organizzato utilizzando la tecnologia informatica, violazioni economiche e finanziarie a livello internazionale o transnazionale.

⁸⁷ Decreto legge n. 960/XXII/2021.

⁸⁸ Tali soggetti comprendono le imprese private (ad eccezione delle microimprese e delle piccole imprese), lo Stato, le regioni autonome (ad esempio, le Azzorre e Madera), le autorità locali e altre persone giuridiche di diritto pubblico (strategia nazionale anticorruzione per il periodo 2020-2024, pag. 41).

⁸⁹ Legge n. 68/2019 del 27 agosto, articolo 58 — Giurisdizione.

⁹⁰ I Dipartimenti regionali di indagine e azione penale (Coimbra, Évora, Lisbona e Porto) contano 36 procuratori della Repubblica. Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9.

⁹¹ L'Unità nazionale anticorruzione (UNCC) è, ai sensi del DL 137/2019 del 13 settembre, un'unità centrale di indagine penale con sede a Lisbona e competente per l'intero territorio nazionale. Fuori Lisbona, le unità centrali di indagine esercitano le loro competenze attraverso le sedi delle unità di indagine penale decentrate. L'UNCC dispone di 12 unità di ricerca e di un organico di 106 investigatori penali.

⁹² Si tratta di nuovi casi, di casi riaperti e di casi che avviano un'indagine autonoma relativi a reati che non sono stati registrati dagli organi di polizia giudiziaria, bensì da altri organi, di solito la procura.

⁹³ Andamento dei casi di corruzione della polizia giudiziaria nel 2019; contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, allegato I.

⁹⁴ Per i dati relativi al periodo 2017-2018 cfr. la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 7. I dati si riferiscono alle condanne in cause penali in fase processuale presso organi giurisdizionali di primo grado; contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, allegato I. Per maggiori informazioni consultare la banca dati web della direzione generale per la politica della giustizia (2019), Statistiche sulla giustizia: corruzione.

mancanza di risorse a livello di polizia e delle procure⁹⁵. Ciò comporta a sua volta notevoli ritardi, ad esempio in fase investigativa e istruttoria, e in particolare in alcuni importanti e complessi casi di corruzione riguardanti funzionari di alto livello che non hanno potuto essere portati a termine prima della scadenza dei termini di prescrizione⁹⁶. Al fine di superare questo persistente problema, il governo ha proposto misure per accelerare i rinvii a giudizio su ampia scala e i casi in fase processuale nell'ambito della strategia nazionale anticorruzione⁹⁷, sebbene quest'ultima non specifichi misure concrete per quanto riguarda l'assegnazione delle risorse⁹⁸.

Il Consiglio per la prevenzione della corruzione (CPC) prosegue le sue attività nel settore di sua competenza. Il CPC formula raccomandazioni sulla prevenzione dei rischi di corruzione e ne controlla l'attuazione. Nel periodo di riferimento ha effettuato 86 visite pedagogiche presso enti pubblici in tutto il paese, concentrandosi in particolare su enti che operano in settori ad alto rischio e in cui occorre sensibilizzare in merito alla prevenzione di irregolarità nella spesa pubblica⁹⁹. Durante la pandemia di COVID-19, il Consiglio ha concentrato i suoi sforzi sulla sensibilizzazione alla prevenzione della corruzione in ambito sanitario e nell'esecuzione di bilancio, in particolare a livello locale. Sebbene la nuova strategia anticorruzione evidenzia la necessità di maggiori capacità di prevenzione della corruzione, le risorse assegnate al Consiglio sono tuttora limitate¹⁰⁰. Resta da vedere se il meccanismo anticorruzione di recente istituzione, che integrerà il Consiglio per la prevenzione della corruzione, contribuirà a rafforzare la capacità di prevenire la corruzione¹⁰¹.

Sebbene nel 2019 siano stati introdotti miglioramenti al sistema di integrità per i funzionari di alto livello, resta da verificare l'impatto delle norme in materia di conflitti di interessi e dei codici deontologici. Dal 2019 per i funzionari governativi sono in vigore¹⁰² codici di condotta che disciplinano l'etica, i conflitti di interessi e le incompatibilità¹⁰³. Anche per i parlamentari è in vigore un codice di condotta¹⁰⁴, controllato e applicato dal Comitato parlamentare per la trasparenza e lo statuto dei parlamentari. Nell'aprile 2021 il Comitato ha istituito un gruppo di lavoro sull'applicazione del codice¹⁰⁵ e ha pubblicato documenti di

⁹⁵ Informazioni ricevute nel contesto della visita al Portogallo; contributo di Magistrats Européens pour la Démocracie et les Libertés (MEDEL) alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 58; Público (2020), "Lack of human resources explains slowness of justice in corruption cases says PGR", Público, 6 gennaio 2020.

⁹⁶ Informazioni ricevute nel contesto della visita in Portogallo.

⁹⁷ Informazioni ricevute dal ministero della Giustizia nel contesto della visita in Portogallo. Cfr. anche sezione I.

⁹⁸ La strategia riconosce la necessità di individuare e analizzare le cause dei ritardi nei casi complessi ai fini di una migliore assegnazione delle risorse. Informazioni ricevute dal ministero della Giustizia nel contesto della visita in Portogallo.

⁹⁹ Informazioni ricevute nel contesto della visita in Portogallo.

¹⁰⁰ Il personale comprende tre assistenti, un consigliere, due consulenti e un docente.

¹⁰¹ Decreto legge n. 960/XXII/2021.

¹⁰² Risoluzione del Consiglio dei ministri n. 184/2019.

¹⁰³ Legge n. 7/93 del 1° marzo 1993, articolo 20, paragrafo 1. Dal 2019 il sistema delle incompatibilità per i funzionari di alto livello è stato riesaminato al fine di estendere l'ambito di applicazione delle funzioni pubbliche incompatibili alle imprese pubbliche e a qualsiasi altra società di cui lo Stato sia azionista.

¹⁰⁴ Risoluzione del Parlamento della Repubblica n. 210/2019.

¹⁰⁵ Nel contesto della visita in Portogallo, la Commissione è stata informata che il Comitato ha pubblicato una relazione sull'applicazione del codice e che finora non è stata verificata alcuna violazione dello stesso. La relazione dovrebbe essere pubblicata sul sito web: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/14CTED/GTACC/Paginas/Composicao.aspx>.

orientamento sull'accettazione di doni e ospitalità da parte dei parlamentari nonché raccomandazioni sulle incompatibilità¹⁰⁶. Tuttavia è ancora in corso la valutazione dell'efficacia del sistema di prevenzione dei conflitti di interessi¹⁰⁷. Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) ha accolto con favore tali miglioramenti, ma chiede adeguati meccanismi di controllo, comprese sanzioni per atti scorretti, non previsti nel codice¹⁰⁸. Nell'ottobre 2020 è stato approvato un progetto di codice deontologico per i pubblici ministeri, attualmente oggetto di consultazione pubblica¹⁰⁹. Per i giudici, nell'estate del 2020 è stato approvato un regolamento sugli obblighi di dichiarazione¹¹⁰.

Sono state introdotte nuove norme per armonizzare il sistema di dichiarazione patrimoniale per i politici e i funzionari di alto livello. Secondo le nuove disposizioni adottate nel novembre 2020, i titolari di cariche politiche e i funzionari di alto livello sono tenuti a presentare in un unico documento la dichiarazione dei redditi, beni, interessi, incompatibilità e impedimenti¹¹¹. La riforma prevede inoltre la creazione di una piattaforma digitale online per la pubblicazione delle dichiarazioni, al fine di fornire informazioni su posti, funzioni e attività esterne svolte durante il mandato e i tre anni precedenti. Tuttavia la riforma non risolve la mancanza di controlli frequenti e sostanziali delle dichiarazioni uniche, come raccomandato dal GRECO¹¹². Inoltre il GRECO continua a manifestare preoccupazione per la mancanza di sanzioni per lievi violazioni degli obblighi di comunicazione¹¹³. Il nuovo ente di trasparenza, la cui istituzione era inizialmente prevista per il 2020 in seno alla Corte costituzionale¹¹⁴, sarà responsabile, una volta operativo, della verifica delle dichiarazioni dei funzionari politici e degli alti funzionari pubblici¹¹⁵. Tuttavia l'ente non ha ancora iniziato le sue attività a causa della mancanza di risorse e di strutture¹¹⁶.

Sebbene le norme sul fenomeno delle "porte girevoli" debbano ancora essere attuate, il parlamento sta discutendo una nuova legislazione in materia di lobbying. Le norme sulle "porte girevoli" sono state aggiornate nel 2019¹¹⁷. Le norme relative alle attività successive

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ GRECO, quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal", pag. 6.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pag. 4.

¹⁰⁹ Procura della Repubblica (20 ottobre 2020), progetto di codice di condotta per i magistrati dei ministeri — consultazione pubblica.

¹¹⁰ Cfr. anche sezione I.

¹¹¹ Legge 69/2020 del 9 novembre 2020, articolo 1. Inoltre la legge 69/2020 del 9 novembre ha istituito l'accesso pubblico alle informazioni contenute nel registro degli interessi nell'ambito della "Declaração Única", compresi i posti, le funzioni e le attività in aggiunta al mandato, nonché quelli ricoperti nei tre anni precedenti dagli alti funzionari pubblici e politici.

¹¹² GRECO, quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal", pag. 8.

¹¹³ *Ibidem*, pag. 7.

¹¹⁴ L'articolo 4 della legge organica n. 4/2019 del 13 settembre 2019 stabilisce che spetta al governo includere nel progetto di bilancio dello Stato per il 2020, negli oneri generali dello Stato relativi alla Corte costituzionale, i fondi necessari per l'istituzione e il funzionamento dell'ente di trasparenza, nonché per la creazione della piattaforma elettronica prevista dalla legge.

¹¹⁵ L'articolo 5 della legge organica n. 4/2019 del 13 settembre 2019 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.

¹¹⁶ GRECO, quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal", pag. 8.

¹¹⁷ La legge n. 52/2019 del 31 luglio 2019 ha introdotto diverse riforme, tra cui il divieto per i 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 e un periodo

alla cessazione del rapporto di lavoro, compreso un periodo di riflessione di tre anni, si applicano attualmente ai titolari di cariche politiche e di alto livello, compresi i membri del gabinetto e i consigli di amministrazione di società di proprietà dello Stato¹¹⁸. Le sanzioni in caso di inosservanza consistono in un'interdizione triennale dall'esercizio dei pubblici uffici¹¹⁹. L'applicazione della legge spetta alla Corte costituzionale e alla Procura. Tuttavia manca ancora un ente responsabile del monitoraggio delle violazioni delle restrizioni successive alla cessazione del rapporto di lavoro, il che solleva preoccupazioni in merito alla loro applicazione¹²⁰. Per quanto riguarda il lobbying, sono in corso sforzi volti ad adottare una nuova legislazione che lo disciplini¹²¹. Tre gruppi parlamentari hanno presentato un progetto di legge¹²² volto a modificare le norme proposte in modo da superare le preoccupazioni che hanno portato al veto del presidente nel 2019¹²³. Sebbene il processo parlamentare sia in corso, non vi sono informazioni sui tempi di approvazione e attuazione. Il GRECO ha sottolineato la necessità di chiarire l'ambito dei contatti consentiti tra i parlamentari e gli interessi di terzi, questione che deve ancora essere affrontata¹²⁴.

L'attuale sistema di protezione degli informatori è in fase di revisione. La strategia nazionale anticorruzione prevede il miglioramento del quadro giuridico per la protezione degli informatori, che risale al 2008¹²⁵, con nuove garanzie, compresi programmi di conformità pubblici nonché canali di segnalazione e strumenti di protezione rafforzati¹²⁶. Il Consiglio per la prevenzione della corruzione è responsabile del monitoraggio del sistema di denunce e del loro rinvio al procuratore generale, responsabile delle indagini sui casi legati alla corruzione¹²⁷. La Procura gestisce un sistema elettronico di denuncia delle irregolarità per la segnalazione dei casi di corruzione e dei reati connessi commessi nel settore pubblico e privato¹²⁸.

di riflessione di tre anni per i membri del gabinetto durante i quali è loro vietato svolgere mansioni di lavoro subordinato o di consulenza presso organizzazioni internazionali con cui abbiano intrattenuto rapporti istituzionali in qualità di funzionari pubblici. Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 9.

¹¹⁸ Legge n. 52/2019 del 31 luglio 2019, articolo 10.

¹¹⁹ Legge n. 52/2019 del 31 luglio 2019, articolo 11, paragrafo 3.

¹²⁰ Informazioni ricevute nel contesto della visita in Portogallo.

¹²¹ Informazioni ricevute dal parlamento nel contesto della visita in Portogallo. Cfr. anche contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 13-14.

¹²² Proposta legislativa 253/XIV/1.

¹²³ Gli sforzi per promuovere un progetto di legge che disciplini le attività di lobbying sono falliti dopo che il presidente ha respinto un progetto di legge approvato dal parlamento nel giugno 2019 ai fini del riesame. Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 9.

¹²⁴ GRECO, quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim Compliance Report Portugal", pag. 4.

¹²⁵ Legge n. 19/2008 del 21 aprile 2008. Oltre alla norma generale citata, esistono anche altre norme sparse sugli informatori, in particolare quelle previste dalla legge n. 93/99 del 14 luglio (protezione dei testimoni), dalla legge n. 83/2017 del 18 agosto 2017, aggiornata dalla legge n. 58/2020 del 31 agosto 2020 (articolo 108, paragrafo 5), nell'ambito della lotta contro il riciclaggio e il terrorismo, o nel codice dei valori mobiliari, nel regime generale degli enti creditizi e delle società finanziarie e nel regime generale degli organismi di investimento collettivo.

¹²⁶ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 14-15.

¹²⁷ Nel 2019 il Consiglio per la prevenzione della corruzione ha gestito e analizzato un totale di 796 comunicazioni (783 comunicazioni giudiziarie più 13 relazioni di audit), il che rappresenta un aumento di circa il 31,7 % rispetto al totale delle 604 relazioni registrate nel 2018.

¹²⁸ Nel 2019 sono state avviate 249 indagini e 31 indagini preventive, mentre 787 denunce sono state trasmesse ad altre entità e 896 sono state chiuse.

Varie istituzioni hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di affrontare i rischi di corruzione derivanti dalla pandemia di COVID-19. Nel contesto delle misure di emergenza in risposta alla pandemia, il Consiglio per la prevenzione della corruzione ha pubblicato una raccomandazione sulla prevenzione dei rischi di corruzione e delle relative violazioni¹²⁹. La raccomandazione sottolinea la necessità che tutti i responsabili politici e i funzionari pubblici mantengano i massimi livelli di trasparenza, etica e integrità e chiede l'adozione di misure volte a prevenire e attenuare i rischi di corruzione nell'esercizio delle loro attività pubbliche¹³⁰. Il parlamento ha adottato una risoluzione sulla prevenzione dei rischi di corruzione e dei reati associati nel contesto della COVID-19, compresi i rischi di conflitti di interessi, chiedendo di garantire la trasparenza e l'integrità in specifici settori a rischio quali gli appalti pubblici, la sanità e le infrastrutture¹³¹. La Corte dei conti sta inoltre sviluppando diverse azioni di audit volte ad affrontare i maggiori rischi connessi all'uso delle risorse pubbliche nel contesto della pandemia di COVID-19¹³².

III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA

La libertà di espressione e di informazione e la libertà e il pluralismo dei media sono protetti dalla Costituzione¹³³. L'articolo 39 della Costituzione prevede l'istituzione di un organo di regolamentazione indipendente, incaricato di sorvegliare le attività dei mezzi di informazione via radio, stampa e audiovisivi¹³⁴. È stata adottata una normativa per recepire la direttiva sui servizi di media audiovisivi riveduta. Il codice penale¹³⁵ garantisce ai giornalisti la protezione nell'esercizio delle loro attività al pari di altre "persone protette" (giudici, avvocati, testimoni, personale addetto alla sicurezza e arbitri sportivi).

L'autorità di vigilanza dei media ha acquisito nuove competenze e ha rafforzato le sue interazioni con i portatori di interessi del settore dei media. La legge specifica che istituisce l'autorità di vigilanza dei media (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC)¹³⁶ non ha subito modifiche di rilievo. Tuttavia l'autorità di vigilanza per le competenze dei media è stata ampliata nel contesto del recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi (AVMSD) riveduta, in quanto il Portogallo ha modificato la legge sulla televisione e sui servizi audiovisivi on-demand in tale contesto¹³⁷. Le nuove competenze riguardano, tra l'altro, la cooperazione con altre autorità di vigilanza all'interno dell'UE, piattaforme per la condivisione di video e ulteriori attività di comunicazione e registrazione (ad esempio elenchi dei fornitori di servizi audiovisivi on-demand, emittenti e fornitori di piattaforme per la condivisione di video). Alcune di queste nuove competenze richiederanno nuove strutture e risorse tecniche. Dato il ruolo importante che svolge nel settore dei media, l'autorità di vigilanza dei media ha rafforzato le sue interazioni con i portatori di interessi più

¹²⁹ Consiglio per la prevenzione della corruzione (2020), Raccomandazione: prevenzione dei rischi di corruzione e delle relative violazioni nell'ambito delle misure di risposta alla pandemia di COVID-19.

¹³⁰ La raccomandazione è destinata a tutti gli organi ed enti pubblici e a tutte le altre entità, indipendentemente dalla loro natura, che intervengono nella gestione o nel controllo del denaro pubblico e di altri valori pubblici.

¹³¹ Risoluzione del Parlamento della Repubblica n. 4/2021.

¹³² Corte dei conti, Rischi nell'uso delle risorse pubbliche nella gestione delle emergenze (COVID-19).

¹³³ Articoli 37 e 38.

¹³⁴ La legge n. 53/2005, statuto dell'ERC, articolo 6, 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.

¹³⁵ Articolo 132, paragrafo 2, lettera l).

¹³⁶ Statuto dell'ERC (legge n. 53/2005 dell'8 novembre 2005).

¹³⁷ Legge 74/2020 del 19 novembre 2020.

pertinenti (ad esempio il Comitato per la licenza professionale dei giornalisti, l'Associazione portoghese della stampa, l'Unione dei giornalisti) e partecipa alle riunioni del Consiglio consultivo per il giornalismo, istituito di recente¹³⁸. Il Consiglio consultivo ha discusso i punti del quadro legislativo che devono essere aggiornati.

Come riferito lo scorso anno, la trasparenza della proprietà dei media è garantita. A seguito dell'efficace attuazione, da parte dell'autorità di vigilanza dei media, della legge specifica¹³⁹ che disciplina la trasparenza della proprietà in tutti i mercati dei media, anche online, la relazione sul Portogallo dell'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 (MPM 2021) registra un rischio basso in questo settore¹⁴⁰. L'MPM 2021 segnala un elevato livello di concentrazione dei mezzi di informazione, in particolare a causa di un numero limitato di operatori che controllano i settori dei media¹⁴¹. Tuttavia, in uno studio recente, l'autorità di vigilanza dei media ritiene che il panorama mediatico sia diversificato e pluralistico¹⁴².

Il governo ha messo in atto misure di sostegno specifiche per i media per attenuare le difficoltà da essi incontrate a causa della pandemia di COVID-19. Tali misure hanno assunto la forma dell'acquisto anticipato di un pacchetto pubblicitario istituzionale del valore di 15 milioni di EUR¹⁴³. Il fatto che più della metà di tale importo sia stata destinata ai tre principali gruppi mediatici ha suscitato alcune preoccupazioni, in seguito alle quali i portatori di interessi e il mondo accademico hanno esortato a discutere una politica più equa e duratura a sostegno del giornalismo di qualità¹⁴⁴. A parte questo pacchetto di sostegno eccezionale, non esistono sovvenzioni dirette ad altri media se non quelli del servizio pubblico¹⁴⁵. I portatori di interessi hanno sottolineato il deterioramento delle condizioni di lavoro, in quanto 30 mezzi di informazione locali sono scomparsi dall'inizio della pandemia, diversi gruppi mediatici hanno attuato tagli di bilancio¹⁴⁶ e 80 membri del personale di un grande gruppo mediatico sono stati licenziati nonostante il sostegno statale. La trasparenza della pubblicità statale continua ad essere disciplinata in modo completo¹⁴⁷, con un controllo della conformità assicurato dall'autorità di vigilanza dei media.

Il livello di protezione dei giornalisti rimane elevato. Le modifiche apportate al codice penale nel 2018 hanno conferito ai giornalisti una maggiore protezione nell'esercizio delle loro attività. A seguito di tali modifiche, i giornalisti sono stati inclusi nelle categorie professionali cui è stata concessa una protezione rafforzata e le aggressioni nei confronti dei giornalisti sono considerate "reati pubblici", ossia non richiedono denuncia formale da parte della vittima per essere perseguiti. Tali aggressioni rimangono relativamente rare in Portogallo, sebbene i portatori di interessi del settore dei media segnalino la mancanza di raccolte sistematiche dei dati relativi a minacce o violenze contro i giornalisti, il che potrebbe

¹³⁸ Informazioni ricevute dall'ERC nel contesto della visita in Portogallo.

¹³⁹ Legge 78/2015 del 29 luglio.

¹⁴⁰ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sul Portogallo, pag. 11.

¹⁴¹ Livelli elevati di concentrazione di proprietà possono essere rilevati in TV, radio e stampa. È difficile ottenere informazioni complete e aggiornate sui mercati dei media online. Cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sul Portogallo, pag. 11, 19.

¹⁴² ERC, relazione di vigilanza 2019 (Trasparenza dei media), pag. 241.

¹⁴³ *Ibidem*, pag. 12. Decreto legge 20-A/2020 del 6 maggio 2020 e risoluzione del Consiglio dei ministri n. 38-B/2020 del 15 maggio 2020.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pag. 17.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pag. 12.

¹⁴⁶ Reporter senza frontiere, indice sulla libertà di stampa nel mondo 2021, relazione sul Portogallo.

¹⁴⁷ Legge n. 95/2015 del 17 agosto 2015.

comportare una sottosegnalazione degli atti di violenza, in particolare online¹⁴⁸. Secondo l'MPM 2021, la normativa e la giurisprudenza sembrano tutelare efficacemente i giornalisti¹⁴⁹.

Di recente i giornalisti hanno dovuto affrontare alcune minacce e limitazioni alle loro attività professionali. Nel gennaio 2021 è emerso che quattro giornalisti portoghesi erano stati posti sotto sorveglianza della polizia su richiesta di un pubblico ministero che cercava di individuarne le fonti¹⁵⁰. L'ordine è stato emesso senza mandato di un giudice istruttore. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per la gravità di tale condotta e hanno chiesto la pronta reazione delle procure per garantire la libertà di stampa¹⁵¹. Sebbene la Procura abbia ritenuto che non fossero state commesse irregolarità, l'ufficio del procuratore generale ha avviato un'indagine che dovrà essere esaminata dal Consiglio superiore della procura. Uno dei giornalisti ha presentato una denuncia penale contro il pubblico ministero e i poliziotti coinvolti¹⁵². È stato inoltre riferito che diversi giornalisti sono stati minacciati e insultati durante una protesta contro il lockdown¹⁵³. Nell'aprile 2021 è stato segnalato un nuovo caso di intimidazione e minaccia nei confronti di un giornalista¹⁵⁴. Su tali casi sono state avviate indagini penali. I portatori di interessi hanno inoltre espresso forti preoccupazioni in merito alle vessazioni nei confronti dei giornalisti sui social media, una tendenza che colpisce in particolare le giornaliste. La piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti del Consiglio d'Europa ha registrato recentemente due segnalazioni relative al Portogallo¹⁵⁵. La prima segnalazione riguarda il caso di sorveglianza di cui sopra ed è stata risolta a seguito di una risposta presentata dal Portogallo nel marzo 2021¹⁵⁶. L'altra riguarda le minacce e gli abusi nei confronti di giornalisti da parte dei sostenitori di un candidato politico¹⁵⁷.

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 notevoli poteri costituzionali e politici, compresa la facoltà di sciogliere il parlamento¹⁵⁸. Il primo ministro ha la facoltà di dirigere la politica generale del governo e di coordinare e orientare le azioni di tutti i ministri¹⁵⁹. 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 un controllo di costituzionalità.

¹⁴⁸ Informazioni ricevute nel contesto della visita in Portogallo.

¹⁴⁹ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sul Portogallo, pag. 9.

¹⁵⁰ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sul Portogallo, pag. 16.

¹⁵¹ ERC, comunicato stampa del 13 gennaio 2021.

¹⁵² Lettera del rappresentante permanente del Portogallo al Consiglio d'Europa del 22 marzo 2021.

¹⁵³ Reporter senza frontiere, indice sulla libertà di stampa nel mondo 2021, relazione sul Portogallo.

¹⁵⁴ ERC, comunicato stampa del 28 aprile 2021.

¹⁵⁵ Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, profilo del Portogallo.

¹⁵⁶ Consiglio d'Europa, segnalazioni sulla libertà dei media.

¹⁵⁷ Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, profilo del Portogallo.

¹⁵⁸ Articolo 133, lettera e), della Costituzione della Repubblica portoghese.

¹⁵⁹ Art. 201 della Costituzione della Repubblica portoghese.

Il parlamento ha portato avanti misure per migliorare la trasparenza del processo legislativo e la qualità della legislazione. Il 1° settembre 2020 è entrato in vigore un nuovo regolamento interno mirante a migliorare la qualità della legislazione parlamentare e la trasparenza della procedura, a rafforzare il rispetto dei termini fissati per la discussione sui progetti di legge e quindi anche ad ampliare le opportunità di partecipazione dei portatori di interessi al processo legislativo¹⁶⁰. Secondo le nuove norme, i progetti di legge del governo devono essere accompagnati non solo dagli studi e dai documenti che li corroborano, ma anche dai pareri consultivi dei portatori di interessi. Le nuove norme consentono inoltre al presidente del parlamento di proporre agli altri organi con potere legislativo¹⁶¹ un accordo interistituzionale su orientamenti comuni per la qualità redazionale della legislazione, anche se tale prerogativa non è ancora stata utilizzata. Inoltre il parlamento ha pubblicato versioni aggiornate della sua guida tecnica di redazione giuridica e della guida tecnica per la consultazione pubblica dei portatori di interessi, rispettivamente nel maggio e nell'ottobre 2020.

Sono in corso sforzi per attuare strumenti di valutazione d'impatto *ex ante*. L'iniziativa legislativa del governo è soggetta a una valutazione d'impatto dei costi e dei benefici economici della proposta di legge. Il Portogallo ha fatto delle valutazioni d'impatto uno strumento sistematico *ex ante* a partire dall'inizio del 2017¹⁶². Per sostenere l'attuazione della valutazione dell'impatto normativo, il Consiglio dei ministri ha istituito l'unità tecnica per la valutazione dell'impatto legislativo (UTAIL) presso il Centro giuridico del Consiglio dei ministri (JurisAPP)¹⁶³. Nell'ambito di un progetto in corso¹⁶⁴, l'UTAIL sta sviluppando un sistema per raccogliere una serie standardizzata di informazioni statistiche sui costi amministrativi della regolamentazione al fine di rendere il sistema delle valutazioni dell'impatto normativo più accurato ed efficiente. Attualmente non è prevista alcuna consultazione pubblica nell'ambito della procedura di valutazione dell'impatto normativo. Ai sensi del diritto portoghese¹⁶⁵, la consultazione pubblica avviene per la maggior parte degli atti legislativi mediante *consultazione diretta*, in cui il ministero proponente consulta direttamente i soggetti pubblici o privati pertinenti, oppure tramite *consultazione pubblica*, in cui il progetto di atto è pubblicato sul portale del governo ConsultaLex¹⁶⁶.

È in corso una revoca graduale delle misure di emergenza adottate nel contesto della pandemia di COVID-19. Nel 2020 lo stato di emergenza è rimasto in vigore dal 18 marzo al

¹⁶⁰ Regolamento interno dell'Assemblea della Repubblica n. 1/2020, del 31 agosto, entrato in vigore il 1° settembre 2021.

¹⁶¹ Il Governo, le Assemblee legislative delle Regioni autonome, il Presidente della Repubblica.

¹⁶² Risoluzione del Consiglio dei ministri n. 44/2017.

¹⁶³ JurisAPP è un organo pubblico integrato nella presidenza del Consiglio dei ministri che è tuttavia separato dalla struttura governativa. L'UTAIL funge da organo di vigilanza a sostegno dell'attuazione della valutazione dell'impatto normativo sviluppandone la metodologia, fornendo sostegno tecnico e formazione ai gabinetti ministeriali e ad altre organizzazioni della pubblica amministrazione nonché elaborando una relazione finale per ciascuna analisi di valutazione dell'impatto. A seguito di un progetto sulla valutazione dell'impatto normativo, il decreto legge 169-B/2019, che stabilisce l'organizzazione del nuovo governo portoghese, prevede esplicitamente che si tenga conto della valutazione dell'impatto normativo e che i servizi competenti siano consultati quando i membri del governo definiscono le loro posizioni nell'ambito delle discussioni legislative in seno al Consiglio dell'UE, ed è obbligatoria per le iniziative governative. Inoltre tale decreto prevede che il contenuto della valutazione dell'impatto normativo tratti aspetti sia economici sia non economici.

¹⁶⁴ Progetto "Standardised Statistical Information for Better Regulation project (SIBER project)", sostenuto dalla Commissione europea, — DG REFORM.

¹⁶⁵ Decreto legge n. 274/2009 del 2 ottobre 2009.

¹⁶⁶ <https://www.consultalex.gov.pt>.

3 maggio¹⁶⁷. Dal maggio al novembre 2020 il governo ha dichiarato in diverse occasioni stati di calamità, allarme e contingenza, regimi meno rigorosi che consentono di adottare misure restrittive per prevenire o reagire a situazioni di pericolo, anche per quanto riguarda la salute pubblica, o ripristinare la normalità in caso di circostanze eccezionali¹⁶⁸, sulla base della legislazione ordinaria¹⁶⁹. Il 6 novembre 2020 il Presidente della Repubblica ha dichiarato un nuovo stato di emergenza, successivamente prorogato e rimasto in vigore fino al 30 aprile 2021¹⁷⁰. Durante lo stato di emergenza, il parlamento ha continuato a riunirsi e i dati dimostrano che ha continuato a esercitare regolarmente la sua attività legislativa e di controllo¹⁷¹. Dal 15 marzo 2021 è in atto un piano di revoca progressiva.

L'esercizio dei poteri di emergenza è stato sottoposto al controllo del parlamento, degli organi giurisdizionali e del difensore civico. La dichiarazione e la proroga dello stato di emergenza sono prerogativa del Presidente della Repubblica, previa consultazione del governo e autorizzazione del parlamento¹⁷². Il governo deve inoltre presentare al parlamento una relazione per ciascun periodo dello stato di emergenza, riguardante la sua applicazione, consentendo così al parlamento di esercitare anche un controllo ex post sulle misure adottate¹⁷³. Il parlamento sta attualmente analizzando le relazioni relative alla dichiarazione e alla proroga dello stato di emergenza tra il novembre 2020 e l'aprile 2021¹⁷⁴. È stata inoltre creata una commissione parlamentare *ad hoc* incaricata di monitorare le misure adottate per rispondere alla pandemia di COVID-19. Inoltre il difensore civico è stato chiamato a rispondere a un numero significativo di denunce relative a misure connesse alla COVID-19¹⁷⁵. In tale contesto, il difensore civico ha formulato diverse raccomandazioni rivolte a varie autorità pubbliche e ha chiesto chiarimenti¹⁷⁶, invitando al contempo a effettuare un controllo di costituzionalità su una disposizione sul regime di sostegno applicabile ai dettaglianti¹⁷⁷. Anche gli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali sono stati chiamati a riesaminare le misure di emergenza. In particolare, la Corte suprema

¹⁶⁷ Cfr. anche relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 13 — Il parlamento ha analizzato tre relazioni e approvato tre risoluzioni, concernenti la prima dichiarazione del regime di emergenza e i suoi due rinnovi (da marzo a aprile 2020).

¹⁶⁸ Tutta la normativa concernente la dichiarazione e la proroga dello stato di calamità, allerta e contingenza è stata raccolta in un'apposita sezione online della Gazzetta ufficiale — <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#1>.

¹⁶⁹ Legge n. 27/2006 sulla protezione civile.

¹⁷⁰ Tutta la normativa concernente la dichiarazione e la proroga dello stato di emergenza è stata raccolta in un'apposita sezione online della Gazzetta ufficiale: <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#12>.

¹⁷¹ Contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 20. Le statistiche sull'attività legislativa e di controllo del parlamento sono disponibili su SE.02.Dezembro2020.Versao.final.pdf (parlamento.pt).

¹⁷² Costituzione della Repubblica portoghese, articoli 134(d) e 138.

¹⁷³ Le relazioni sono presentate alla competente Commissione per gli affari costituzionali, i diritti, le libertà e le garanzie, insieme al contributo specifico di tutte le altre commissioni specializzate permanenti, per l'analisi della conformità delle relazioni del governo al decreto presidenziale e alla regolamentazione dello stato di emergenza da parte del governo. Tale valutazione porta a un progetto di risoluzione parlamentare, elaborato dalla Commissione e approvato in seduta plenaria.

¹⁷⁴ Cfr. anche relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo, pag. 13.

¹⁷⁵ Contributo della Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI) alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 267.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pag. 267-268.

¹⁷⁷ La causa è attualmente in attesa di giudizio. Il rinvio, presentato il 20 novembre 2020, può essere consultato su 2020_11_20_Tribunal_Constitucional.pdf (provedor-jus.pt).

amministrativa ha deciso in merito a 12 ricorsi relativi a misure connesse alla COVID-19, la maggior parte dei quali è stata dichiarata irricevibile¹⁷⁸.

Stanno emergendo nuove sfide per la società civile. Sebbene lo spazio della società civile sia considerato aperto¹⁷⁹, sono stati registrati casi di ostilità e di pressione, in particolare da parte di alcuni partiti e movimenti politici, contro le organizzazioni della società civile attive a sostegno delle minoranze¹⁸⁰. In tale contesto, i portatori di interessi segnalano un deterioramento della pace sociale e del dialogo¹⁸¹. Nell'ottobre 2020 vari relatori speciali delle Nazioni Unite hanno avviato un dialogo con il Portogallo in merito a un caso di minacce e vessazioni nei confronti di difensori dei diritti umani e hanno ribadito l'importanza di garantire un ambiente sicuro e favorevole a tutti i difensori dei diritti umani, in particolare quelli che promuovono l'uguaglianza e la non discriminazione e documentano i discorsi e i comportamenti razzisti e le relative violazioni dei diritti umani¹⁸². Per rafforzare le politiche di lotta contro il razzismo e la discriminazione, il governo portoghese ha istituito un gruppo di lavoro sulla prevenzione e la lotta contro la discriminazione razziale, nel quale è rappresentata la società civile¹⁸³. La pandemia di COVID-19 e le relative misure di emergenza hanno avuto un impatto anche sull'attività delle organizzazioni della società civile, il che ha portato alla richiesta di un sostegno finanziario pubblico straordinario¹⁸⁴. In tale contesto, il governo e un numero elevato di comuni hanno fornito un sostegno finanziario straordinario a dette organizzazioni al fine di garantirne il regolare funzionamento¹⁸⁵.

È stata approvata in parlamento una nuova legge sullo statuto di pubblica utilità. Su iniziativa legislativa del governo¹⁸⁶, nell'aprile 2021 il parlamento ha approvato un nuovo statuto che conferisce diritti particolari, tra cui l'accesso a finanziamenti specifici o esenzioni fiscali, alle persone giuridiche riconosciute come aventi finalità di interesse generale. Sebbene siano state espresse preoccupazioni in merito all'inclusività del processo di consultazione formale della nuova legge, per la quale è stato formalmente invitato a presentare il proprio parere un numero limitato di organizzazioni della società civile¹⁸⁷, una consultazione aperta ha reso possibile una più ampia partecipazione dei portatori di interessi¹⁸⁸. La nuova legge mira a consolidare e razionalizzare il quadro legislativo applicabile alle persone giuridiche che beneficiano dello statuto di pubblica utilità e attua un

¹⁷⁸ Informazioni ricevute nel contesto della visita in Portogallo.

¹⁷⁹ Si veda la valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

¹⁸⁰ Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 262.

¹⁸¹ CIVICUS, profilo del Portogallo.

¹⁸² Contributo della OHCHR - Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 6. cfr. anche i mandati del relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie; del relatore speciale sul diritto alla libertà di riunione e associazione pacifica; del relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani e del relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia ed intolleranza, lettera del 23 ottobre 2020, AL PRT 1/2020.

¹⁸³ Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 262; cfr. anche governo portoghese, comunicato stampa dell'8 gennaio 2021.

¹⁸⁴ Informazioni ricevute nel contesto della visita in Portogallo.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pag. 12.

¹⁸⁶ Proposta legislativa n. 72/XIV/2.

¹⁸⁷ CIVICUS, profilo del Portogallo.

¹⁸⁸ La consultazione pubblica si è svolta dal 21 ottobre 2020 al 24 novembre 2020 attraverso il portale ufficiale www.consultalex.gov.pt.

sistema di controllo delle loro attività, spettante al Segretariato generale della presidenza del Consiglio dei ministri, e il rispetto degli obblighi giuridici¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Gli obblighi giuridici applicabili alle persone giuridiche che beneficiano dello statuto di pubblica utilità sono elencati all'articolo 12 della nuova legge e comprendono, tra l'altro, obblighi di comunicazione al Segretariato generale della presidenza del Consiglio dei ministri, anche per quanto riguarda la relazione di attività, e l'obbligo di cooperare con le amministrazioni centrali, regionali e locali.

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 su <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

"Communication from Portugal concerning the case of VICENTE CARDOSO v. Portugal (Application No. 30130/10)", DH-DD(2020)952.

"Reviewing and supporting Regulatory Impact Assessment (RIA) in Portugal" progetto sostenuto dalla Commissione europea, DG REFORM.

Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2020), "Reforço da Transparência e Integridade na Justiça".

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2021), *Osservatorio del pluralismo dei media 2021*.

Civicus (2021), "Monitor tracking civic space — Portugal" (<https://monitor.civicus.org/country/portugal/>).

Commissione europea (2019), Flash Eurobarometro 482: *businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Commissione europea (2020), relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Portogallo (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pt_rol_country_chapter.pdf).

Commissione europea (2020), Speciale Eurobarometro 502: Corruzione.

Commissione europea (2021), quadro di valutazione UE della giustizia.

Conselho Superior da Magistratura (2021), "Relatório Anual 2020".

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2010), *Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità* (<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>).

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 d'Europa: Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) (2007), parere n. 10(2007) all'attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa "Council for the Judiciary at the service of society" (<https://rm.coe.int/168074779b>).

Consiglio d'Europa: Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) (2020), "Opinion No. 23 on the role of the Associations of Judges in supporting the judicial independence" (<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->).

Consiglio dei ministri, risoluzione n. 184/2019.

Consiglio dei ministri, risoluzione n. 44/2017.

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 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0826%2822%29>).

Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti: (https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesojportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesojportlet_selectedStringFilters=year.2021&sojdashboard_WAR_coesojportlet_selectedCategories=11709562).

Consiglio europeo della ricerca (2021), comunicato stampa del 13 gennaio 2021.

Consiglio per la prevenzione della corruzione (2020), Raccomandazione: prevenzione dei rischi di corruzione e delle relative violazioni nell'ambito delle misure di risposta alla pandemia di COVID-19.

Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali (2021), relazione annuale, 2019.

Consiglio superiore della magistratura (2020), relazione annuale 2020.

Consiglio superiore della magistratura (2021), comunicato stampa del 4 maggio 2021.

Consiglio superiore della magistratura (2021), contributo del Consiglio superiore della magistratura alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Corte dei conti (2020), Rischi nell'uso delle risorse pubbliche nella gestione delle emergenze (COVID-19)

(http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf).

Corte suprema amministrativa portoghese (2021), contributo della Corte suprema amministrativa portoghese alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Direttiva (UE) 2020/1828 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), comunicato stampa del 13 gennaio 2021.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), comunicato stampa del 28 aprile 2021.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), relazione di vigilanza 2019 (Trasparenza dei media)

Governo portoghese (2021), contributo del Portogallo alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Governo portoghese (2021), risoluzione del Consiglio dei ministri n. 37/2021, Approvazione della strategia nazionale anticorruzione ([Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, 2021-04-06 - DRE](#)).

GRECO (2021), quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors — Second Interim compliance report Portugal".

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), contributo di Magistrats européens pour la démocratie et les libertés alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

OHCHR (2021), contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Osservatorio del pluralismo dei media (2021), relazione sul Portogallo.

Procura della Repubblica (2020), progetto di codice di condotta per i magistrati dei ministeri — consultazione pubblica (<https://www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-de-codigo-de-conduta-dos-magistrados-do-ministerio-publico-consulta-publica>).

Progetto "Standardised Statistical Information for Better Regulation project (SIBER project)", sostenuto dalla Commissione europea, DG REFORM.

Público (2020), "Lack of human resources explains slowness of justice in corruption cases says PGR", Público, 6 gennaio 2020 (<https://www.publico.pt/2020/01/06/sociedade/noticia/falta-recursos-humanos-explica-lentidao-justica-casos-corrupcao-pgr-1899401>).

Rappresentante permanente del Portogallo presso il Consiglio d'Europa (2021), lettera del 22 marzo 2021 (<https://rm.coe.int/portugal-reply-en-lisbon-public-prosecutor-puts-the-protection-of-sour/1680a1e03b>).

Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2021), contributo della Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (2021), comunicato stampa del 6 aprile 2021.

Transparency International (2021), indice sulla percezione della corruzione 2020.

Allegato II: Visita al Portogallo

Nel maggio 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- esperti accademici
- i Servizi dell'Assemblea della Repubblica
- il Comitato per la licenza professionale dei giornalisti
- il Consiglio per la prevenzione della corruzione
- il Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali
- il Consiglio superiore della magistratura
- il difensore civico
- il Dipartimento centrale di indagine e azione penale (DCIAP)
- il ministero degli Affari esteri
- il ministero della Cultura
- il ministero della Giustizia
- la Corte dei conti
- la Corte suprema
- la Corte suprema amministrativa
- la piattaforma di NGOD
- la Procura generale
- l'Autorità di vigilanza dei media
- l'Ispettorato generale della Finanza
- l'Ordine degli avvocati
- l'Unione dei giornalisti
- l'Unione dei giudici
- l'Unione dei procuratori
- Transparency International — Portogallo

* Inoltre, in occasione di alcune riunioni orizzontali, la Commissione ha incontrato le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Comitato Helsinki dei Paesi Bassi
- Commissione internazionale dei giuristi
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Partnership for Democracy
- Federazione europea dei giornalisti
- Federazione internazionale dei diritti umani
- Forum civico europeo
- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation

- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Transparency International UE