

COLLANA DI STUDI 10

A cura di  
ROLANDO TARCHI  
ANDREA GATTI

*Il Rule of Law*  
in Europa

2023

CONSULTA ONLINE



# ***Il Rule of Law in Europa***

**A cura di Rolando Tarchi e Andrea Gatti**

***Collana di studi di Consulta OnLine***

**10**

*Questo volume raccoglie gli atti del ciclo di webinar*  
***“Il Rule of Law in Europa”***

I seminari si sono svolti in due distinte sessioni, il 28-29 aprile, 6-7 maggio 2021 e sono stati promossi dall'unità locale costituita presso l'Università di Pisa, coordinata dal Prof. Rolando Tarchi, nell'ambito del progetto PRIN 2017 ***“Framing and Diagnosing the Constitutional Degradation: a Comparative Perspective”*** di cui è *principal investigator* la Prof.ssa Tania Groppi dell'Università di Siena.

***Gennaio 2023***

ISBN: 9788-88-945618-9-0

Editore Consulta OnLine - CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

[info@giurcost.org](mailto:info@giurcost.org)

*Che gente era mai quella? Di cosa parlavano? Da quale autorità dipendevano? K. viveva pure in uno Stato di diritto, la pace regnava dappertutto, tutte le leggi erano in vigore, chi osava aggredirlo in casa sua?*  
(Franz Kafka, *Il processo*, p. 6)



# INDICE

## INTRODUZIONE

ROLANDO TARCHI	1
<u><i>L'approdo europeo del Rule of Law. Riflessioni introduttive e di sintesi</i></u>	

## PARTE I I PAESI FONDATORI

NICOLA D'ANZA	51
<u><i>Rule of Law e Unione europea. Criticità e prospettive</i></u>	
GIACOMO CANALE	63
<u><i>Il Rule of Law in Belgio</i></u>	
FEDERICA CAMILLIERI	73
<u><i>L'État de droit in Francia tra diritti individuali e interesse generale</i></u>	
ANDREA GATTI	87
<u><i>Le sfide attuali del Rule of Law in Germania</i></u>	
GIOVANNI AVERSENTE	105
<u><i>Lo Stato di diritto in Italia: analisi dei primi Report della Commissione europea</i></u>	
VALENTINA CARLINO	123
<u><i>Lo Stato di diritto in Lussemburgo attraverso la lente della Commissione europea</i></u>	
VALENTINA FREDIANELLI	135
<u><i>Nel Regno dei Paesi Bassi: il Rule of Law fa da sovrano?</i></u>	

## PARTE II LA SECONDA ONDATA 1973 – 1995

MARTA ADDIS	151
<u><i>Il Rule of Law in Austria: criticità e punti di forza</i></u>	
GIOVANNI GUERRA	161
<u><i>La Danimarca e i problemi di messa a fuoco dei primi Report sul Rule of Law</i></u>	
CHIARA CERBONE	173
<u><i>Il rispetto del Rule of Law nell'UE: il virtuoso caso finlandese</i></u>	
SALVATORE GAIAS	183
<u><i>Lo Stato di diritto in Grecia alla luce dei Report sul Rule of Law 2020 – 2022</i></u>	
CLAUDIA MARCHESE	195
<u><i>Il Rule of Law in Irlanda tra criticità e prospettive di riforma</i></u>	
VALENTINA CARLINO	207
<u><i>Lo Stato di diritto in Portogallo nei Report della Commissione europea</i></u>	

GIACOMO SALVADORI  
*Il Rule of Law in Spagna ed il bloqueo del Consejo General del Poder Judicial* 219

ANDREA MARCHETTI  
*Il Rule of Law in Svezia alla luce dei Report della Commissione europea* 235

**PARTE III**  
**LA TERZA ONDATA 2004**

MATTEO MONTI  
*Cipro: il paradosso del Rule of Law in un sistema sulla carta convincente* 255

CHIARA CERBONE  
*Lo Stato di diritto in Estonia: una giovane democrazia al vaglio della Commissione europea* 265

RACHELE BIZZARI  
*Rule of Law e Malta: considerazioni sui Report 2020-2022 della Commissione europea* 275

GIACOMO GIORGINI PIGNATIELLO  
*Le Repubbliche di Lettonia e Lituania nel quadro dei Report sul Rule of Law* 289

FEDERICO SPAGNOLI  
*Polonia 2020-2022: lo Stato di diritto secondo la Commissione europea* 307

CHRISTIAN MOSQUERA  
*La Repubblica Ceca e i primi due Report sul Rule of Law della Commissione europea* 325

ARIANNA ANGELI  
*Il meccanismo europeo del Rule of Law e la riforma del potere giudiziario in Slovacchia* 339

PIER GIUSEPPE PUGGIONI  
*Rule of Law tra Unione europea e Ungheria. Una lettura a partire da Harold J. Laski* 355

**PARTE IV**  
**GLI ULTIMI ALLARGAMENTI 2007- 2013**

GIOVANNI GUERRA  
*La Bulgaria, l'Unione europea e il monitoraggio del Rule of Law. La solita vecchia storia?* 369

ANDREA CATANI  
*Il Rule of Law in Croazia e Slovenia. Riflessioni a partire dai Report della Commissione europea* 391

HUGO ABAS FRAZÃO  
*La questione del Rule of Law e le risposte della Romania al primato del diritto europeo* 405

ELENCO DELLE AUTRICI E DEGLI AUTORI 417



**Valentina Carlino\***  
**Lo Stato di diritto in Portogallo nei Report della Commissione europea\*\***

**ABSTRACT: The essay aims at analysing the situation of the Rule of Law in Portugal, moving from the considerations made by the European Commission in its September 2020 Report, in the light of the following Reports of 2021 and 2022. It illustrates the main contents of the four thematic macro-areas into which the latter is divided, and then focuses on the judiciary and on the anti-corruption framework.**

SOMMARIO: 1. Introduzione: “Strengthening the Rule of Law in the Union”. - 2. La situazione portoghese nel Report della Commissione europea. - 3. Il potere giudiziario: la quiete dopo la tempesta? - 4. La corruzione come problema pressante e diffuso. - 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: “Strengthening the Rule of Law in the Union”.*

«L’Unione europea è basata su una serie di valori condivisi, tra cui i diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto: sono il fondamento delle nostre società e dell’identità comune»<sup>1</sup>.

Con queste parole si apre il Programma d’azione “Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione”, sintetizzato nella Comunicazione della Commissione pubblicata nel luglio 2019, contenente una serie di proposte concrete volte a dare forma a quelle dichiarazioni di principio di cui alla precedente Comunicazione del 3 aprile 2019, ideata proprio allo scopo di ribadire l’essenzialità del *Rule of Law* in Europa e, dunque, della sua tutela<sup>2</sup>.

Lo Stato di diritto – e il rispetto dei corollari che ne derivano – costituisce uno dei muri portanti dell’Unione, in seno alla quale esperisce una duplice funzione. Da un lato, «si tratta di un presupposto essenziale per un’applicazione efficace del diritto dell’UE e per la fiducia reciproca tra gli Stati membri», nonché per il corretto funzionamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e del mercato unico; dall’altro, «è condizione essenziale per garantire [ai cittadini] la parità di trattamento di fronte alla legge e la difesa dei diritti individuali», per prevenire gli abusi dei pubblici poteri, così come per infondere e rafforzare la fiducia degli europei nelle pubbliche istituzioni nazionali, senza la quale «le società democratiche non possono funzionare»<sup>3</sup>.

È proprio la centralità del principio, attorno al quale sono costruite le relazioni tra i Paesi membri, a far sorgere la presunzione per cui questi ultimi sono generalmente ossequiosi dello stesso. Una *blind trust*<sup>4</sup> che gli avvenimenti degli ultimi anni hanno messo fortemente in crisi; il progredire dell’erosione democratica, quel «processo di incrementale, ma infondo comunque sostanziale, decadimento nei tre predicati basilari della democrazia - elezioni competitive, libertà di parola e di associazione, e *Rule of Law*»<sup>5</sup>, ha mostrato con forza la fragilità dello Stato di diritto nell’Unione, il cui rispetto non può certo essere dato per assunto<sup>6</sup>. Al contrario, esso necessita di

---

\* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso l’Università di Siena

\*\* Il contributo è stato sottoposto a revisione secondo i criteri della collana

<sup>1</sup> COMMISSIONE EUROPEA, [Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione. Programma d’azione](#), Bruxelles, luglio 2019.

<sup>2</sup> COMMISSIONE EUROPEA, [Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative](#), Bruxelles, aprile 2019, disponibile via.

<sup>3</sup> COMMISSIONE EUROPEA, [Programma d’azione](#), cit., 1.

<sup>4</sup> E. XANTHOPOULOU, *Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust*, in *Common Market Law Review*, 2, 2018, 489-509.

<sup>5</sup> T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-Londra, The University of Chicago Press, 2018, 43 (trad. nostra).

<sup>6</sup> *Ex multis* L. PECH, K. L. SCHEPPELE, *Illiberalism within: Rule of Law backsliding in the EU*, in [Cambridge Yearbook of European Legal Studies](#), 19, 2017, 3-47.

essere ulteriormente protetto, considerato che gli strumenti a disposizione nell'ordinamento sovranazionale si sono dimostrati finora insufficienti a placare quel vento illiberale che soffia da est<sup>7</sup>, il cui impeto costituisce una minaccia per la tenuta delle democrazie europee e per l'Unione stessa.

Muovendo da queste considerazioni, la Commissione europea si è mostrata consapevole dell'urgenza di adottare una nuova strategia per far fronte alla situazione – che, com'è noto, interessa anzitutto la Polonia e l'Ungheria, considerati veri e propri casi di scuola della regressione democratica in Europa<sup>8</sup> – che ha condensato in tre *key actions* principali: «promozione di una cultura dello Stato di diritto, prevenzione dell'emergere o dell'accentuarsi di problemi relativi allo Stato di diritto, individuazione del modo migliore per reagire collettivamente in modo efficace quando si rileva un problema significativo»<sup>9</sup>.

Ebbene, proprio allo scopo di implementare tali obiettivi, il 30 settembre 2020 la Commissione ha inaugurato il nuovo meccanismo europeo globale per lo Stato di diritto, pubblicando la prima Relazione annuale sul *Rule of Law* in Europa, poi aggiornata due nuove pubblicazioni del 2021 e 2022. Lo scopo è quello di mappare lo stato di salute dello Stato di diritto nei 27 Paesi membri, tramite una griglia valutativa standardizzata costruita attorno a quattro macroaree ritenute particolarmente indicative: sistema giudiziario, quadro anticorruzione, pluralismo dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. Per ogni tema, viene operata una breve sintesi ricostruttiva, anche alla luce della conformità con l'assetto normativo euro-unitario e delle opinioni espresse dai vari organismi di monitoraggio – quali, tra gli altri, la Commissione di Venezia e il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) – al fine di evidenziare punti deboli e punti di forza delle esperienze nazionali.

Il presente contributo si propone di analizzare i contenuti del *Report* della Commissione sul Portogallo, tenendo altresì conto della sopravvenuta pubblicazione del Rapporto 2021<sup>10</sup>. Dopo averne ripercorso brevemente i contenuti generali (par. 2), ci si soffermerà con maggiore attenzione sul sistema giudiziario (par. 3) e sul quadro anticorruzione (par. 4), che costituiscono i profili di maggiore interesse, prima di trarre delle brevi riflessioni conclusive (par. 5).

## 2. La situazione portoghese nel Report della Commissione europea.

Se il nuovo meccanismo europeo è nato per far fronte ai preoccupanti fenomeni di involuzione democratica nel continente, è allora necessario ricordare sin da ora come il Portogallo non rientri tra gli “osservati speciali” della Commissione.

Com'è noto, la transizione democratica del Paese ha preso avvio con la “Rivoluzione dei garofani” del 1974 e il contestuale rovesciamento del regime autocratico di Salazar; ciò che ha innescato la cd. “terza ondata di democratizzazione”<sup>11</sup>, la quale ha interessato anzitutto l'Europa del sud<sup>12</sup>, per poi diffondersi a livello globale. A livello nazionale, tali avvenimenti sono culminati

---

<sup>7</sup> K. L. SCHEPPELE, L. PECH, *Is the Rule of Law Too Vague a Notion?* in [VerfassungsBlog](#), marzo 2018.

<sup>8</sup> Ex multis M. A. ORLANDI, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2019, 167-216; A. DI GREGORIO, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in Ead. (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, 365 ss.

<sup>9</sup> COMMISSIONE EUROPEA, [Programma d'azione](#), cit., 5.

<sup>10</sup> Si segnala sin da ora l'assenza di indicazioni nuove rilevanti nel *Report* 2021, rispetto a quello dell'anno precedente.

<sup>11</sup> S. P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna 1995.

<sup>12</sup> R. Gunther, P. N. Diamandouros, H. J. Puhle (cur.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimora-Londra, The Johns Hopkins University Press, Londra 1995; J. C. JIMÉNEZ, *España y Portugal en transición*, Madrid, Silex, 2009.

con l'adozione della Costituzione del 1976<sup>13</sup>, frutto di evidenti compromessi e testimonianza di un forte valore ideologico di cui il testo era intriso<sup>14</sup>. Revisionata sette volte nel corso degli anni, la Carta è tutt'oggi in vigore; essa ha permesso la costruzione e il consolidamento di una democrazia in salute e stabile<sup>15</sup>, la quale tuttavia inizia a mostrare alcuni segni di cedimento.

Gli indicatori variamente sviluppati per "misurare" la democrazia mostrano in effetti una situazione in mutamento, o quantomeno peculiare. In effetti, *Freedom House* assegna al Portogallo un punteggio di 96/100, classificandolo come indubbiamente *Free*<sup>16</sup>. Il *Report Freedom in the World 2020* evidenzia come si tratti di una democrazia stabile, in seno alla quale il multipartitismo, l'alternanza politica e il rispetto dei diritti e delle libertà sono in via generale assicurati; l'unico problema rilevato è quello della corruzione, per risolvere il quale il Paese non starebbe compiendo gli sforzi necessari<sup>17</sup>. Più severo invece il giudizio pronunciato da *V-Dem*, che nel *Democracy Report 2020* riporta un peggioramento nei vari ambiti considerati, seppur non grave al punto da far perdere al Portogallo lo status di *Liberal Democracy*<sup>18</sup>. Assai meno sfumata la posizione del *Democracy Index 2020*, per cui il Paese non è più annoverato tra le *Full Democracies* del Mondo, categoria alla quale apparteneva l'anno scorso, bensì tra le *Flawed Democracies*<sup>19</sup>. Il declassamento è motivato con riferimento principalmente alla mancanza di trasparenza riscontrata nel Paese, al deterioramento dei meccanismi di *check and balances* e alla gestione della crisi sanitaria da Covid-19.

Come si pone allora la Commissione europea in tale contesto? In via di approssimazione, il *Report* europeo non mostra una particolare preoccupazione per la situazione portoghese, pur evidenziando alcuni punti critici. Ma procediamo con ordine.

Sulle prime due macroaree individuate dalla Commissione, potere giudiziario e quadro anticorruzione, si ritornerà a breve, in quanto esse costituiscono il campo di indagine più interessante. Per il momento, ci basterà anticipare che, con riferimento al primo profilo, il *Report* focalizza l'attenzione sui problemi di efficienza della macchina della Giustizia portoghese, ricordando al contempo le principali revisioni che hanno interessato il settore negli anni più recenti. Sulla stessa lunghezza d'onda i *Report 2021* e *2022*, che sottolineano a che punto la questione rimanga tra le maggiori criticità del sistema portoghese.

Per quanto concerne invece il quadro anticorruzione, esso risulta complessivamente positivo; la Commissione si mostra infatti soddisfatta degli sforzi operati negli anni recenti per rinforzare il contesto normativo, nella consapevolezza dell'impatto che il fenomeno ha nel Paese.

---

<sup>13</sup> V. B. GOMEZ FORTES, *La Constitución contorsionista de Portugal*, in A. Barreto, B. Gomez Fortes, P. Magalhães (curr.), *Portugal: democracia y sistema político*, Madrid, Siglo Veintiuno, 47 ss.

<sup>14</sup> Sul tema, e in particolare sulla genesi della Costituzione portoghese del 1976, si rinvia a R. ORRÙ, *Il Portogallo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (curr.), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, Laterza, 225-230. Ancora sulla Costituzione portoghese, v. ID., *La Costituzione del Portogallo (1976)*, in G. Cerrina Feroni, T. Edoardo Frosini, A. Torre (curr.), *Codice delle Costituzioni*, Vicenza, 255-258.

<sup>15</sup> Peraltro, la Costituzione portoghese codifica al suo interno i diritti e le libertà fondamentali dell'Uomo, nonché i valori democratici che essa pone a fondamento della Repubblica. L'art. 2 sancisce esplicitamente: «La Repubblica Portoghese è uno Stato di diritto democratico, fondato sulla sovranità popolare, sul pluralismo di espressione e organizzazione politica democratica, sul rispetto e la garanzia di effettività dei diritti e delle libertà fondamentali e sulla separazione e interdipendenza dei poteri, che si propone la realizzazione della democrazia economica, sociale e culturale e il rafforzamento della democrazia partecipativa». Per una panoramica generale, v. F. PEREIRA COUTINHO, N. PICARRA, *Portugal: The Impact of European Integration and the Economic Crisis on the Identity of the Constitution*, in A. Albi, S. Bardutzky (cur.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, Rule of Law*, L'Aia, Springer, 2019, 591-638.

<sup>16</sup> V. il *Report* nazionale di [Freedom House](#) del 2020.

<sup>17</sup> Non vi sono variazioni da segnalare quanto ai *Report 2021* e *2022*.

<sup>18</sup> [2020. Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020](#), in [Varieties of Democracy Institute \(V-Dem\)](#), 2020.

<sup>19</sup> [Democracy Index 2020: In sickness and in health?](#) in [The Economist Intelligence Unit](#), 2021.

Venendo al pluralismo dei media, il contesto nazionale non presenta particolari problematiche. Coerente in questo senso la classificazione del Portogallo come 9° Paese al Mondo nel *2021 World Press Freedom Index*<sup>20</sup>.

L'art. 39 della Costituzione prevede l'esistenza di un'autorità amministrativa indipendente che regolamenti la comunicazione sociale, elencandone i compiti<sup>21</sup> e rimettendone la disciplina alla legge ordinaria. In attuazione del disposto costituzionale, la *Lei n. 53/2005*<sup>22</sup> ha istituito la *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC), che ha sostituito la precedente *Alta Autoridade para a Comunicação Social*. L'autorità ha competenza con riguardo a tutti i soggetti giuridici portoghesi che svolgono attività di comunicazione di massa, ciò che include televisioni, radio, giornali, agenzie di stampa e tutti gli altri soggetti – anche le persone fisiche – che diffondono contenuti diretti al pubblico in maniera regolare, anche tramite supporti informatici. Essa può attivarsi di propria iniziativa o su impulso di qualsiasi cittadino o persona giuridica, i quali possono presentare all'autorità un reclamo ogni qualvolta ravvisino comportamenti che potrebbero costituire una violazione del quadro normativo di riferimento dell'attività dei media, tramite una procedura del tutto gratuita. Il Consiglio direttivo dell'organo, che ne definisce l'attività e ne assicura lo svolgimento, è composto da un presidente, un vicepresidente e tre membri<sup>23</sup>; di questi cinque, quattro sono eletti dal Parlamento a maggioranza qualificata dei 2/3, mentre in quinto è cooptato dagli altri componenti. L'art. 18 della legge istitutiva, che prevede una serie di garanzie volte ad assicurare l'indipendenza dei membri, specifica che questi possedere una riconosciuta competenza tecnica e professionale per essere nominati. Allo stesso tempo, sancisce che nello svolgimento del loro mandato, quinquennale e non rinnovabile, essi sono inamovibili. La ERC è tenuta a informare il Parlamento delle sue decisioni e attività tramite un *Report* mensile, al quale se ne aggiunge uno annuale; si tratta di un meccanismo assai diffuso a livello comparato, utilizzato per contemperare le imprescindibili esigenze di indipendenza con una qualche forma di responsabilizzazione dell'organo. La struttura e il funzionamento concreto dell'autorità sono tali da non far sorgere dubbio alcuno relativamente all'indipendenza reale dell'organo, la cui disciplina di riferimento è in perfetta armonia con quanto disposto dalla Direttiva riveduta sui servizi dei media audiovisivi (Dir. 2018/1808). Non stupisce allora che lo studio finanziato dall'UE *Media Pluralism Monitor 2020* (MPM) classifichi il rischio di minacce all'indipendenza dell'ERC come molto basso, come confermato nell'indagine 2021.

L'MPM 2020 e 2021 hanno altresì ritenuto marginale il rischio di influenza politica sui media portoghesi. In questo senso, non può ignorarsi l'esistenza di un solido quadro normativo di riferimento. L'art. 37 della Costituzione tutela la libertà di espressione e informazione, esplicitando il divieto di censura verso l'esercizio del diritto di divulgare liberamente il proprio pensiero e di informare, informarsi ed essere informati; l'art. 38 Cost. assicura che «lo Stato garantisce la libertà e indipendenza degli organi di comunicazione sociale nei confronti del potere politico e del potere economico». Per dovere di completezza, è meritevole di menzione la *Lei n. 1/99* del gennaio 1999 contenente lo «Statuto del giornalista», il cui art. 6 ne annovera l'indipendenza tra i diritti fondamentali della categoria professionale<sup>24</sup>. Peraltro, come ricorda il *Report* della Commissione, l'ERC ha anche il compito di vegliare sulla libertà di stampa.

---

<sup>20</sup> [Ranking](#) nel sito web di [RSF](#).

<sup>21</sup> Si tratta di «assicurare nei mezzi di comunicazione sociale: a) Il diritto all'informazione e la libertà di stampa; b) La non concentrazione della titolarità dei mezzi di comunicazione sociale; c) L'indipendenza nei confronti del potere politico e del potere economico; d) Il rispetto dei diritti, libertà e garanzie personali; e) Il rispetto delle norme regolative delle attività di comunicazione sociale; f) La possibilità di espressione e di confronto delle diverse correnti di opinione; g) L'esercizio dei diritti di antenna, di risposta e di replica politica».

<sup>22</sup> [Lei n.° 53/2005 de 8 de Novembro](#).

<sup>23</sup> Le figure del presidente e del vicepresidente sono scelte tra i cinque membri, dopo la nomina.

<sup>24</sup> [Lei n.° 64/2007, de 06 de Novembro](#).

Per quanto riguarda infine le altre questioni relative al bilanciamento dei poteri, anche questo ambito non sembra destare particolari preoccupazioni per la Commissione. In questo caso, però, l'analisi di quest'ultima appare meno soddisfacente che nell'ambito precedente.

Anzitutto, il *Report* opera una breve sintesi della forma di governo portoghese, che classifica come regime semipresidenziale senza porvi troppa attenzione. In realtà, tale categorizzazione è più complessa di ciò che la Commissione fa apparire, implicando peraltro delle conseguenze nell'assetto istituzionale di grande rilievo. La dottrina è sul punto indicativa, riuscendo in maniera assai efficace a cogliere le molteplici anime della forma di governo del Paese, da collocare «in una posizione mediana tra il “semipresidenzialismo apparente (dalla logica di funzionamento praticamente assimilabile a quella di un regime parlamentare e il “semipresidenzialismo a preminenza del Presidente” (stile V Repubblica francese)»<sup>25</sup>.

Viene poi operato un breve accenno al ruolo della Corte costituzionale (*rectius* Tribunale costituzionale)<sup>26</sup>, ricordandone velocemente le funzioni. Il Tribunale costituzionale è inserito nell'ordine giudiziario dall'art. 209 Cost.; ciò ne consacra la piena giurisdizionalizzazione, nel contesto di un sistema di giustizia costituzionale che, storicamente, si è plasmato attorno a una commistione tra controllo politico e giurisdizionale<sup>27</sup>. La composizione dell'organo è alquanto peculiare: dieci giudici sono individuati dal Parlamento a maggioranza dei 2/3 dei presenti, e gli altri tre sono cooptati da questi dieci. Tra i tredici, sei debbono essere necessariamente giudici, e i rimanenti devono essere giuristi. Nonostante la nomina di provenienza prevalentemente politica, l'indipendenza dei membri è garantita tramite un mandato di nove anni non rinnovabile; inoltre, «i giudici del Tribunale costituzionale godono delle garanzie di indipendenza, di inamovibilità, di imparzialità e di irresponsabilità e sono soggetti alle incompatibilità dei giudici degli altri tribunali»<sup>28</sup>. Senza addentrarci nella questione<sup>29</sup>, ricordiamo che il Tribunale costituzionale portoghese dispone di numerose e varie competenze<sup>30</sup>. La funzione principale è comunque quella di controllo di costituzionalità, al quale è dedicato il Titolo I della Parte VI della Costituzione (artt. 277-283), inserito dunque tra le garanzie di quest'ultima. Questo tipo di controllo può avvenire “per azione”<sup>31</sup> o “per omissione”<sup>32</sup>. Nel primo caso, esso si articola a sua volta in: controllo preventivo di costituzionalità<sup>33</sup>; controllo concreto<sup>34</sup>; controllo astratto successivo<sup>35</sup>.

Ci pare poi opportuno menzionare l'esistenza di un difensore civico, il *Provedor de Justiça*, previsto dall'art. 23 della Costituzione. Esso è incaricato di accogliere i reclami che i cittadini possono presentare per azioni o omissioni dei poteri pubblici, a seguito dei quali può indirizzare agli organi competenti pareri e raccomandazioni per prevenire e riparare le ingiustizie. Il suo

---

<sup>25</sup> R. ORRÙ, *Il Portogallo*, cit., 233. Sul tema della forma di governo, si rinvia altresì a J. J. GOMES CANOTILHO, *Il diritto costituzionale portoghese*, R. Orrù (cur.), Torino, Giappichelli, 2006, 87-97.

<sup>26</sup> Al Tribunale costituzionale è interamente dedicato il Titolo VI della Cost. (artt. 221-224).

<sup>27</sup> R. ORRÙ, *Il Portogallo*, cit., 248-250.

<sup>28</sup> Costituzione del Portogallo, art. 222.

<sup>29</sup> Sul tema si rinvia a R. ORRÙ, *Il Portogallo*, cit., 248-254 e a J. J. GOMES CANOTILHO, *Il diritto costituzionale portoghese*, cit., 196-222.

<sup>30</sup> Costituzione del Portogallo, art. 223.

<sup>31</sup> Ivi, art. 277, par. 1: «Sono incostituzionali le norme che violano quanto disposto nella Costituzione o principi in essa contemplati».

<sup>32</sup> Ivi, art. 283: «Su richiesta del Presidente della Repubblica, del *Provedor* di Giustizia o, a motivo della violazione dei diritti delle regioni autonome, dei presidenti delle Assemblee Legislative delle regioni autonome, il Tribunale costituzionale valuta e verifica il mancato rispetto della Costituzione per omissione delle misure legislative necessarie per rendere applicabili le norme costituzionali. Quando il tribunale costituzionale verifica l'esistenza dell'incostituzionalità per omissione ne darà comunicazione all'organo legislativo competente».

<sup>33</sup> Ivi, artt. 278-279.

<sup>34</sup> Ivi, art. 280.

<sup>35</sup> Ivi, artt. 281-282.

operato si svolge a stretto contatto con gli organi e gli agenti della pubblica amministrazione, con i quali intercorre una cooperazione costante. Date le sue funzioni di difesa e promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, il suo titolare – nominato dal Parlamento per una durata prestabilita e indipendente per esplicito riconoscimento costituzionale – ha altresì la facoltà di richiedere una verifica di costituzionalità delle norme e formulare raccomandazioni al legislatore. Tra i suoi compiti di grande rilievo, il *Report* ricorda come il difensore civico sia anche incaricato di riferire in merito al rispetto da parte delle autorità pubbliche dell'indipendenza e dell'integrità delle singole istituzioni. Dato il ruolo essenziale svolto dall'organo, è auspicabile che esso mantenga un'indipendenza concreta, e che possa disporre delle risorse adeguate a portare avanti i suoi compiti.

Infine, la Commissione ricorda che, per far fronte alla pandemia da Covid-19, nel marzo 2020 il Presidente della Repubblica ha dichiarato lo stato di emergenza, previa consultazione del Consiglio di Stato e di governo e a seguito di autorizzazione del Parlamento. Oltre che sottolineare l'avvenuta proroga dello stato di emergenza, nonché l'obbligo per l'esecutivo di rapportarsi sempre al legislativo, anche in fase di urgenza, non viene operata alcuna considerazione di tipo qualitativo<sup>36</sup>.

### 3. Il potere giudiziario: la quiete dopo la tempesta?

A destare maggiore interesse nel contesto nazionale è l'ambito del potere giudiziario rispetto al quale, lo si accennava, la Commissione sottolinea essenzialmente le difficoltà di funzionamento e le riforme recentemente intraprese per far fronte ai problemi di efficienza.

Invero, a seguito degli eventi rivoluzionari del 1974, l'organizzazione della Giustizia non ha costituito una priorità del nuovo assetto democratico, piuttosto concentrato sulla composizione dei conflitti politici nel Paese; ne è conseguito un costante rinvio delle riforme necessarie per migliorare il funzionamento del settore<sup>37</sup>, al punto che la dottrina ha parlato di un cambiamento in tal senso ancora incompiuto, a quarant'anni dalla transizione<sup>38</sup>.

D'altra parte, non può ignorarsi l'ampiezza della disciplina costituzionale in materia; la Costituzione, che annovera i Tribunali tra gli "Organi di sovranità" nazionali<sup>39</sup>, fa dell'indipendenza del giudiziario uno dei suoi cardini, tema peraltro già ben radicato nella tradizione del Paese<sup>40</sup>.

Il problema principale pare porsi piuttosto sul piano del funzionamento della Giustizia, e non anche su quello della proclamazione formale delle garanzie che la riguardano.

La questione della scarsa efficienza, essenzialmente da ricondursi all'eccessiva lungaggine processuale<sup>41</sup> e alle difficoltà di esecuzione delle sentenze (specialmente civili), è presente da

---

<sup>36</sup> Sulla situazione portoghese dinanzi alla pandemia, si rinvia a E. A. IMPARATO, *Il Portogallo al banco di prova dell'emergenza sanitaria mondiale*, in [DPCE Online](#), 2, 2020, 1613-1635.

<sup>37</sup> Così J. P. DIAS, *The transition to a democratic Portuguese judicial system: (delaying) changes in the legal culture*, in *International Journal of Law in Context*, 1, 2016, 24-41.

<sup>38</sup> J. P. DIAS, *Estatutos das magistraturas e Conselhos Superiores: uma justiça em transição para a democracia no pós-revolução*, in F. Moura Ferreira, F. Azevedo Mendes, J. Viriato Capela (curr.), *Justiça na Res Publica (Sécs. XIX-XX)*, Braga, CITCEM, 2012, 220-255.

<sup>39</sup> Ai Tribunali è poi specificatamente dedicato il Titolo V della Cost. (artt. 202-220). Ai sensi dell'art. 202: «I Tribunali sono organi di sovranità competenti ad amministrare la giustizia in nome del popolo», i quali debbono «assicurare la difesa dei diritti e degli interessi legalmente protetti dei cittadini, reprimere la violazione della legalità democratica e risolvere i conflitti di interessi pubblici e privati».

<sup>40</sup> P. COSTANTINI, *Il modello portoghese di autogoverno della magistratura: evoluzione nella stabilità*, in [DPCE Online](#), 4, 2020, 4909-4922, spec. 4909-4910.

molti anni, senza aver però mai costituito una priorità nell'agenda politica nazionale. Una svolta in tal senso è avvenuta a partire dai primi anni Duemila; risale al 2005 il discorso di giuramento dell'allora Presidente Socrates, nel quale quest'ultimo ha esplicitamente attaccato la magistratura, accusandola di detenere privilegi ingiusti, tra cui un periodo di ferie troppo lungo, ciò che avrebbe causato l'eccessiva durata dei processi. L'accaduto ha innescato una spirale di sfiducia nel potere giudiziario in Portogallo, la quale ha condotto a un mutamento dell'opinione pubblica nei confronti di quest'ultimo<sup>42</sup>.

La situazione è stata assai impattata dalla crisi economica che ha interessato il Paese dal 2008, la cui gravità ha giustificato la richiesta di salvataggio da parte della cd. Troika, con la quale il Governo nazionale ha firmato nel 2011 il *Memorandum of Understanding* contenente le linee guida, le condizioni e le riforme da implementare a livello interno. Queste ultime hanno interessato vari settori del tessuto istituzionale portoghese, tra cui proprio il potere giudiziario<sup>43</sup>.

In realtà, una riforma in materia era sul tavolo sin dal 2008; la Legge n. 52/2008 aveva posto le basi per una riorganizzazione territoriale della Giustizia, nonché per una maggiore specializzazione dei giudici. A seguito della richiesta della Troika di velocizzarne la difficile implementazione, si è giunti nel 2013 all'entrata in vigore di una nuova *Judicial Map*, in continuità con la precedente. La novella ha condotto, tra le altre cose, alla chiusura di più di duecento corti distrettuali, il cui contenzioso pendente è stato trasferito alle corti centrali. Ciò ha causato notevoli problemi in termini di *access to justice*, soprattutto ove si consideri la geografia propria del Paese e la scarsità di mezzi di trasporto e tecnologie efficienti nelle aree più interne e rurali<sup>44</sup>. La riforma è stata fortemente criticata su vari fronti; l'ordine nazionale degli Avvocati l'ha definita "tecnocratica", non attenta alle conseguenze generate e di scarsa utilità.

Ebbene, il Rapporto della Commissione europea ignora tale contesto, limitandosi a citare la riforma del giudiziario avviata avvenuta con Decreto-legge n. 38/2019 del 18 marzo 2019 e accennando al fatto che essa si è posta come obiettivo quello di colmare alcune lacune individuate a seguito della riforma della mappa giudiziaria del 2013, sulla quale non viene detto molto altro. In effetti, la citata novella del 2019 ha continuato l'opera di "restaurazione" iniziata nel 2016<sup>45</sup> allo scopo esplicito di riavvicinare la Giustizia ai cittadini, procedendo alla «correzione degli errori nella mappa giudiziaria, favorendo i necessari cambiamenti»<sup>46</sup>. Conseguentemente, sono stati riaperti i tribunali precedentemente chiusi e, contestualmente, sono state create nuove corti specializzate nei comuni dove non vi erano sedi giudiziarie, o ve ne erano solo alcune di competenza generale<sup>47</sup>.

I cambiamenti degli anni più recenti hanno infuso una rinnovata fiducia nel funzionamento della macchina della Giustizia portoghese, nonché nei confronti dei magistrati. In tal senso, è

---

<sup>41</sup> È lo stesso Rapporto della Commissione a sottolineare come il Paese rientri tra gli Stati membri con i procedimenti tributari e amministrativi di più lunga durata, presentando al contempo uno dei tassi più elevati in termini di cause amministrative pendenti.

<sup>42</sup> Sul tema F. C. MARQUES, *La situazione della giustizia in Portogallo*, in [Questione Giustizia](#), settembre 2014.

<sup>43</sup> La dottrina che si è occupata del Portogallo e di come la crisi abbia impatto sul Paese è assai ampia, considerato anche il ruolo che la Corte costituzionale portoghese ha svolto in tale contesto; tra le prime ad attivarsi per chiedere tramite rinvio pregiudiziale l'intervento della Corte di giustizia su alcune misure di austerità implementate nel Paese a seguito del MoU, è stata al contempo assai attiva nel dichiarare essa stessa illegittime alcune di queste misure, in quanto non conformi alla Costituzione. *Ex multis*, si segnala l'ampio volume A. Costa Pinto, C. Pequito Teixeira (cur.), *Political Institutions and Democracy in Portugal. Assessing the Impact of the Eurocrisis*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>44</sup> P. BRANCO, *The Geographies of Justice in Portugal: Redefining the Judiciary's Territories*, in *International Journal of Law in Context*, 15, 2019, 442-460, spec. 452-459. V. anche J. P. DIAS, *The transition to a democratic Portuguese judicial system*, cit., 33-35.

<sup>45</sup> [Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro](#) e [Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro](#).

<sup>46</sup> [Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de março](#).

<sup>47</sup> P. BRANCO, *The Geographies of Justice in Portugal: Redefining the Judiciary's Territories*, cit., 450.

indicativo il dato riportato dalla Commissione relativamente al grado di percezione dell'indipendenza di questi ultimi, che nel Paese si assesta su un livello intermedio, secondo la classificazione operata nel Quadro di valutazione UE sulla giustizia 2020<sup>48</sup>. A garantire l'indipendenza dei giudici contribuisce la previsione di appositi organi di autogoverno della magistratura, il cui ruolo nel contesto nazionale è di grande rilievo, come sottolineato dalla Commissione nel suo *Report* e dal GRECO, che si è a più riprese soffermato sull'essenzialità dell'indipendenza degli organi<sup>49</sup>. Il plurale è d'obbligo, considerato che in Portogallo esistono due Consigli superiori della Magistratura inquirente – uno per i giudici ordinari<sup>50</sup> e uno per quelli amministrativi e fiscali<sup>51</sup> – e un Consiglio superiore del Pubblico ministero<sup>52</sup>. In effetti, nell'ordito costituzionale nazionale la magistratura inquirente è nettamente divisa rispetto a quella giudicante, ciò che si traduce anche nella previsione di uno statuto dedicato e, a partire dalla revisione costituzionale del 1989, di una propria autonomia, nei termini stabiliti dalla legge<sup>53</sup>.

Sino ad oggi, il funzionamento e l'indipendenza degli organi di autogoverno della magistratura non hanno mai sollevato particolari questioni. Con riferimento al Consiglio superiore che si occupa dei giudici decidenti ordinari, ad esempio, può sottolinearsi con favore la disciplina introdotta con Lei n. 36/2007<sup>54</sup>, in ragione della quale l'organo è ad oggi dotato di autonomia amministrativa e finanziaria, disponendo di un bilancio proprio rientrante nella voce "Spese generali dello Stato". Inoltre, sebbene la Costituzione non detti i requisiti necessari per divenire membri del CSM, la prassi mostra una «predilezione per il profilo tecnico-competenziale nella scelta dei membri del *Conselho*, che risultano, tra l'altro, nella maggior parte dei casi, estranei alla sfera politica»<sup>55</sup>. Si comprendono allora le perplessità sorte in occasione della proposta di revisione avanzata dall'esecutivo nel 2018 e poi respinta dal Parlamento, la quale avrebbe modificato la composizione del Consiglio superiore del pubblico ministero, stabilita nello statuto di quest'ultimo. Ad oggi, esso presenta una maggioranza di membri togati<sup>56</sup>, che sarebbero divenuti minoritari rispetto ai laici in caso di approvazione della menzionata riforma, senz'altro problematica. Infatti, come ricordato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati contraenti nella sua raccomandazione M/Rec (2010)12 su indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici, è opportuno che «almeno la metà dei membri di tali consigli [superiori della magistratura] devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi».

#### 4. La corruzione come problema pressante e diffuso.

Nonostante le garanzie di indipendenza del potere giudiziario, questo non sembra essere esente dal fenomeno corruttivo che interessa ampiamente il Paese, e che ne costituisce infondo la problematica principale, come rilevato dai cittadini stessi. Secondo un'indagine del 2019 di *Transparency International* sulla percezione del fenomeno, il Portogallo si classifica decimo

---

<sup>48</sup> V. COMMISSIONE EUROPEA, [Quadro di valutazione UE della giustizia 2020](#) COM(2020) 306 final del 10.7.2020

<sup>49</sup> GRECO, [Quarto ciclo di valutazione, Portogallo, Relazione intermedia sulla conformità](#).

<sup>50</sup> Si noti che si tratta dell'unico organo di autogoverno della magistratura portoghese oggetto di puntuale disciplina costituzionale (artt. 217-218).

<sup>51</sup> Il Consiglio superiore dei Tribunali Amministrativi e Fiscali è stato istituito con Lei n. 129/48 del 1948, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, che ne menziona l'esistenza a partire dalla revisione operata nel 1989 (art. 217, che ne rimette la disciplina alla legge).

<sup>52</sup> Previsto all'art. 220, par. 2, della Costituzione.

<sup>53</sup> Costituzione del Portogallo, art. 219.

<sup>54</sup> [Diário da República](#), 1.ª série — N.º 156 — 14 de Agosto de 2007.

<sup>55</sup> P. COSTANTINI, *Il modello portoghese di autogoverno della magistratura: evoluzione nella stabilità*, cit., 4918.

<sup>56</sup> Così come gli omologhi per la magistratura requirente.



nell'UE, e trentesimo nel Mondo, con risultanti tendenzialmente stabili nel corso degli ultimi anni<sup>57</sup>. Del campione intervistato per l'Eurobarometro del 2020 sul tema, il 94% ritiene che la corruzione sia diffusa nel proprio Paese, contro una media europea del 71%; il 59% si sente personalmente toccato dal tema nella vita di tutti i giorni, contro una media UE del 26%.

Evidentemente, le statistiche menzionate sono strettamente connesse ai numerosi scandali scoppiati in Portogallo negli anni recenti, nell'ambito di un quadro legislativo di riferimento che ha resistito molti anni prima di adeguarsi al quadro normativo europeo e internazionale in materia<sup>58</sup>.

Basti pensare, proprio con riferimento alla magistratura, alle condanne inflitte all'inizio del 2020 ad alcuni giudici portoghesi per corruzione ad alto livello, traffico d'influenza e riciclaggio di denaro, assieme a ulteriori accuse di violazione del sistema di assegnazione casuale delle cause, teoricamente funzionante tramite un algoritmo predefinito. In quel caso, come ricordato dal Rapporto della Commissione, era intervenuto anche il Consiglio superiore della magistratura trattando la questione pubblicamente, mostrandosi assai preoccupato dell'impatto che ciò avrebbe potuto avere sul rapporto di fiducia tra i cittadini e il potere giudiziario.

Ma ancora, ci si può riferire, a titolo esemplificativo, alla "*Operação Marquês*" portata avanti dalla Procura nazionale<sup>59</sup> a partire dal 2014, nella quale sono state coinvolte numerose società e persone, imputate per diversi capi di accusa, tra cui riciclaggio di denaro, frode fiscale e corruzione; l'indagine ha condotto al rinvio a giudizio per José Socrates, già Primo ministro portoghese dal 2005 al 2011.

In tale contesto, si comprende la volontà dell'esecutivo nazionale di riformare il quadro anticorruzione, al fine di rafforzarlo. Invero, gli intenti riformatori nel settore hanno iniziato a prendere forma sin dal 2007; da quel momento, la lotta alla corruzione tramite lo strumento normativo ha conosciuto una costante parabola ascendente, interessando progressivamente tanto il settore pubblico quanto quello privato. Secondo la Commissione, il quadro giuridico che ne risulta è «sostanzialmente funzionante», anzitutto da un punto di vista penale. Infatti, ricorda il Rapporto, «il reato di corruzione attiva e passiva nel settore pubblico e privato, il traffico di influenza, l'appropriazione indebita e la malversazione sono sanzionati ai sensi del Codice penale». Vi è, nel settore, una forte influenza del GRECO; in effetti, nel 2015 è stata approvata una revisione in materia proprio allo scopo di dare seguito alle raccomandazioni da questo formulate, soprattutto in relazione a talune fattispecie criminose<sup>60</sup>.

È allora comprensibile che la questione non rientri tra le priorità individuate nella strategia nazionale anticorruzione elaborata nel 2020 dal gruppo di lavoro appositamente incaricato dal Governo<sup>61</sup>, che nel dicembre dell'anno precedente ha annunciato la sua volontà di definire una nuova strategia per far fronte al problema. La proposta, sulla quale si è altresì svolta una

---

<sup>57</sup> Come evidenziato anche dal *Report* della Commissione del 2021, ove viene citata l'indagine di [Transparency International del 2020](#), dalla quale risulta che, con riferimento alla percezione della corruzione tra i cittadini, il Portogallo rimane decimo nell'UE, divenendo trentatreesimo nel Mondo.

<sup>58</sup> In tema S. RIBEIRO BRANCO, *Portugal*, in M. F. MENDELSON (cur.), *The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review*, IV ed., Londra, Law Business Research, 2015, 193-202.

<sup>59</sup> Come evidenzia anche il *Report* della Commissione, è il Dipartimento di indagine e azione penale della procura generale ad essere incaricato delle indagini relative ai casi di corruzione, assieme all'Unità nazionale anticorruzione della Polizia.

<sup>60</sup> S. RIBEIRO BRANCO, *Portugal*, cit., 200.

<sup>61</sup> Come riporta il *Report*, «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» ( 7).

consultazione pubblica, è stata discussa in Consiglio dei ministri e definitivamente approvata allo scadere dell'aprile 2021 dall'esecutivo. La nuova Strategia nazionale anticorruzione 2020-2024 costituisce ad oggi una delle priorità dell'esecutivo<sup>62</sup>, a testimoniare la consapevolezza di quanto «questi fenomeni minano la fiducia dei cittadini nelle loro istituzioni, indeboliscono l'economia aumentando i costi contestuali, indeboliscono le finanze dello Stato, erodono le fondamenta dello stato sociale e accentuano le disuguaglianze. La lotta alla corruzione è essenziale per migliorare la qualità della democrazia e la piena realizzazione dello Stato di diritto, garantire pari opportunità effettive, promuovere una maggiore giustizia sociale, favorire la crescita economica, rafforzare le finanze pubbliche e aumentare il livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche»<sup>63</sup>. Ciò pare rispondere alle esigenze sollevate dalla Commissione europea nella sua relazione sul Portogallo per il semestre europeo 2020, nella quale l'enfasi era stata posta proprio sulla necessità di creare un quadro legislativo e politico coerente e solido in materia.

Merita di essere evidenziato come nel 2019, e dunque già prima della Strategia in commento, siano state introdotte una serie di novelle legislative volte ad aumentare la trasparenza e l'integrità nella vita pubblica, le quali hanno interessato diversi settori. Anzitutto, a seguito di numerosi scandali sollevati dai media relativi a presunti scambi di alte cariche governative, 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, volte a contrastare il nepotismo e il conflitto di interessi<sup>64</sup>. È altresì stato redatto il primo Codice di condotta nazionale per i parlamentari, imperniato attorno alla libertà e indipendenza di questi ultimi, i quali dovrebbero perseguire il solo interesse pubblico esercitando la loro funzione in maniera trasparente e senza sovrapporla ad alcune cariche con essa incompatibili, come quella di funzionario pubblico. È stato poi istituito un Comitato parlamentare per la trasparenza, che ha sostituito il precedente Comitato etico, mantenendone le competenze.

Infine, può essere interessante riprendere alcune osservazioni fatte dalla Commissione europea relativamente alla protezione di coloro che, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di reati o irregolarità. A livello legislativo, se questi ultimi sono costretti al licenziamento o al trasferimento fino a un anno dopo la segnalazione fatta, le misure sono da considerarsi illegittime, in quanto presunta ritorsione verso i soggetti. Peraltro, questi ultimi debbono godere dell'anonimato. Tuttavia, durante la visita dei delegati UE nel Paese, alcuni portatori di interesse hanno affermato che alle garanzie teoriche, spesso non corrisponde un'applicazione concreta.

##### 5. *Brevi riflessioni conclusive.*

Le considerazioni operate sulla situazione portoghese, esaminata alla luce del Rapporto stilato dalla Commissione europea, forniscono indicazioni interessanti relativamente al compito rimesso all'Unione nel vegliare sulla salvaguardia del *Rule of Law* nell'Unione.

Il Portogallo, in effetti, è un Paese di democrazia stabile, in seno al quale è tuttavia possibile rilevare aspetti alquanto critici; questi ultimi, sebbene non ancora preoccupanti, debbono essere monitorati, al fine di evitarne la deriva e, al contrario, stimolarne la "correzione". Ebbene, in questo senso, il nuovo meccanismo annuale della Commissione potrebbe forse essere uno strumento utile, in quanto si pone come scopo proprio quello di osservare l'andamento dello Stato di diritto nei Paesi membri, al duplice fine di responsabilizzare questi ultimi sui problemi che

---

<sup>62</sup> Il *Report 2022* sottolinea proprio la progressiva implementazione della strategia anticorruzione nel Paese.

<sup>63</sup> V. la [Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021](#) (traduzione nostra).

<sup>64</sup> [Decreto-Lei n.º 78/2009, de 2 de abril](#).

presentano e, al contempo, enfatizzare le situazioni particolarmente positive, le quali possono assurgere da modello per gli altri.

«Full achievement of the *Rule of Law* remains an on-going task, even in the well-established democracies. [...] The issue must be kept under constant review»<sup>65</sup>. Assai calzanti le parole della Commissione di Venezia, che nell'elaborare la sua "*Rule of Law Checklist*" del 2016, sottolinea fermamente l'esigenza di un monitoraggio costante dei vari corollari nei quali il principio si sviluppa. I *Report* della Commissione europea sembrano essere orientati esattamente a questo, senza alcun intento di sostituzione degli strumenti già esistenti – seppur, ad oggi, poco efficaci – per contrastare il *democratic backsliding* che sta interessando alcuni Paesi membri. Ciò che pare peraltro giustificare la scelta di utilizzare uno schema di esame uniforme e rigido, il quale comporta certamente un sacrificio a livello di profondità delle analisi esperite. La stessa decisione di non esaminare il contesto politico, economico e sociale degli Stati, nonché quella di evitare riferimenti agli avvenimenti passati, implica una certa mancanza di completezza delle osservazioni della Commissione; il Portogallo, lo si è detto, ne è ottima testimonianza. Tuttavia, riteniamo necessario focalizzare l'attenzione sull'obiettivo che l'istituzione europea si è prefisso di raggiungere; così facendo, ci pare, il giudizio sul nuovo meccanismo non potrà essere troppo severo: si tratta di una nuova "arma" messa in campo dall'Unione per riaffermare la centralità dei valori di cui all'art. 2 TUE e ricordare a tutti i membri quanto essa vegli sul loro rispetto.

---

<sup>65</sup> Commissione di Venezia, [Rule of Law Checklist](#), CDL-AD (2016)007rev, Strasburgo, marzo 2016, (par. 29).