

Il *Ministério Público* nell'ordinamento giuridico del Portogallo

di Anna Ciammariconi

Abstract: The paper deals with the *Ministério Público* in the Portuguese legal system and focuses, particularly, on its characteristics, starting from its peculiar position in the constitutional structure, where it is disciplined within the framework dedicated to the Tribunals, while maintaining an autonomous dimension.

The paper deals with the structure and the functions of the *Ministério Público*, with a particular focus on its role in the criminal proceedings, but also in its relations with other bodies and in the international and European fields.

Keywords: *Ministério Público*; criminal proceedings; Constitution of the Portuguese Republic; statute of the *Ministério Público*; Superior Council of the *Ministério Público*

1. Il *Ministério Público* (in breve MP), inteso quale organo stabile, affonda le proprie radici nel XIV secolo e già nel corso del Cinquecento conosce una prima, importante trasformazione segnata dal passaggio dalla figura del Procuratore del Re a quella del Procuratore generale della Corona e delle Finanze. In epoca contemporanea, con l'avvento della Prima Repubblica (1910), di cui è espressione formale la Costituzione del 1911, la Procura generale della Corona e delle Finanze assume la denominazione di *Procuradoria-Geral da República*¹ e, successivamente, con l'avvio della Seconda Repubblica e l'ordinamento delineato dalla Costituzione del 1933, si accompagna ad una compiuta articolazione del Giudiziario e ad una puntuale definizione delle competenze in capo al *Ministério Público*, specie in ordine al ruolo consultivo nei confronti dell'Esecutivo².

¹ A parte questa specifica misura (adottata con *Decreto* dell'8-10-1910), non vi sono stati interventi particolarmente incisivi e sono risultati falliti tutti i tentativi di riforma del Giudiziario. V'è comunque da evidenziare come il tema non fosse al vertice dell'agenda politica dell'epoca. Fatte salve alcune proposte di portata più ampia (tra cui quelle riguardanti la separazione delle carriere della Magistratura giudiziaria e del *Ministério Público* o l'attribuzione al *Procurador-geral da República* della funzione di *tribuno do povo*), gli interventi normativi del periodo si limitavano ad aspetti puntuali ben lontani dall'adozione di una riforma organica della materia. Per una ricostruzione, in prospettiva diacronica, E. Arala Chaves, *O Ministério Público: o seu passado e o seu presente*, in *Bol. Fac. Dir. Univ. Coimbra*, 1980, *passim*.

² Tra gli interventi legislativi più significativi del periodo, si annovera il *Decreto* n. 13.809 del 1927, un vero e proprio codice nel quale sono contenute le regole su

Il passaggio all'ordinamento democratico ed alla *Constituição da República Portuguesa* (CRP) del 1976, sorta sulle ceneri del regime autoritario di Salazar, in seguito alla Rivoluzione dei garofani del 25 aprile 1974, reca importanti e significative differenze rispetto all'assetto precedente anche per ciò che riguarda la disciplina relativa al *Ministério Público*³, al quale è dedicata una partizione autonoma nel testo costituzionale⁴, entro la cornice del Titolo V in materia di *Tribunais*⁵. In questo rinnovato ordinamento, si decreta l'affrancazione del MP dall'Esecutivo, benché permangano in capo al Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, la nomina del Procuratore generale⁶ accanto a taluni, ulteriori profili⁷. Rilevano, dunque,

organizzazione giudiziaria, *status* di giudice e magistrato del *Ministério Público*, struttura ed articolazione organizzativa. Per quel che concerne il MP – definito come «representante do Estado e da sociedade e fiscal do cumprimento da lei» – non si hanno sostanziali novità rispetto alla disciplina precedente, sebbene vengano rimarcate le garanzie di indipendenza, responsabilità ed inamovibilità. Resta comunque forte il legame con l'Esecutivo, tanto che il MP giura dinanzi al *Ministro da Justiça* anche se assume l'incarico dinanzi al Presidente del *Supremo Tribunal de Justiça*. Le norme statutarie – modificate in più occasioni tra il 1927 e il 1933 – prevedono, inoltre, la presenza di organi consultivi (il *Conselho da Procuradoria-Geral da República* e i *Conselhos das Procuradorias da República*) e si appuntano, in particolare, sulla disciplina in capo al *Conselho Superior Judiciário*, unitamente alle funzioni disimpegnate dal MP nel quadro del Consiglio Superiore in questione. Tra le modifiche statutarie citate, quelle avvenute con il *Decreto* n. 22.779 del 1933 sono le più incisive, riformando le regole di accesso al *Supremo Tribunal de Justiça*, la geografia territoriale dei tribunali e la riorganizzazione del *Conselho Superior Judiciário*. Non meno incisiva è la modifica occorsa nel 1944 (*Decreto-Lei* n. 33.547), mediante la quale viene approvato un nuovo statuto (che include significative novità in materia di *Ministério Público* e di *Procuradoria-Geral da República*), e quella del 1962, con l'adozione, anche in tal caso, di un nuovo statuto (*Decreto-Lei* n. 44.278) attraverso il quale vengono ampliate sensibilmente le competenze consultive del MP. Sul tema, per approfondimenti, cfr. G. da Fonseca, *O Ministério Público e a Constituição*, in *Rev. Min. Púb.*, 1987, spec. 74 ss.

³ Diversi furono i progetti oggetto di discussione in seno all'Assemblea Costituente, anche caratterizzati da una connotazione fortemente ideologica, in linea, del resto, con l'intero processo costituente e di cui sarà intrisa la CRP, almeno nella sua versione originaria.

⁴ A. Ventinhas, *A hierarquia no Ministério Público*, in *Rev. Min. Púb.*, 2022, 11, ricorda come «Na Constituição da República de 1911, não existem normas que definam a posição institucional do Ministério Público, sucedendo o mesmo igualmente na Constituição da República de 1933. Em suma, o legislador constituinte de 1911 e 1933 consagrou um regime de garantias e funcionamento para os Tribunais, mas foi omisso quanto ao Ministério Público. Essa realidade mudou na Constituição da República Portuguesa (CRP) actual, como teremos oportunidade de ver. A Constituição, na sua versão vigente, entendeu dar relevância ao Ministério Público».

⁵ Nella versione originaria del 1976, l'art. 224 CRP si limitava a sancire che il *Ministério Público* avesse un «estatuto próprio», senza particolari specificazioni se non l'indicazione di alcuni principi che ne informassero il funzionamento (viene ribadito il rispetto dei principi gerarchico, di responsabilità ed inamovibilità). Il rinvio al legislatore si configurava, pertanto, quale formula piuttosto sibillina, specie per l'epoca attesa la necessità di “costruire” un ordinamento nuovo e democratico.

⁶ A norma dell'art. 136, *alínea* 1), versione 1976.

⁷ Per vero, durante il periodo transitorio, ed in particolare con il *Decreto-Lei* n. 261/1974, permase il sistema di nomina dei magistrati del MP da parte del Ministro della giustizia (art. 3). L'atto in parola sanciva anche la previsione della libertà di riunione ed associazione per tutti i magistrati (art. 7); circostanza, quest'ultima, che

la separazione tra magistratura ordinaria e *Ministério Público* e la previsione di un sistema di auto-governo sganciato dall'Esecutivo⁸, unitamente all'introduzione della componente elettiva nella composizione dell'organo di auto-governo del MP.

In quasi mezzo secolo di vigenza della CRP, le disposizioni relative al MP sono state interessate da modifiche, anche particolarmente profonde, nell'intento precipuo di «densificar conceitos e estabelecer garantias adicionais» al ruolo disimpegnato da tale magistratura: se, infatti, nella versione originaria del testo, il MP, pur avendo un proprio *status*, non godeva di autonomia, in seguito alla seconda revisione del 1989, «a mesma [autonomia] veio a ser consagrada, com todas as implicações daí inerentes»⁹. La riforma del 1989, oltre ad intervenire sulla numerazione delle disposizioni, recava la disciplina sulla presidenza della Procura generale. Per vero, il legislatore di revisione costituzionale era già intervenuto in argomento nel 1982, allorché erano state apportate modifiche al testo e, in particolare, all'art. 226, n. 2 CRP: l'originaria formulazione – che nel testo del 1976 si limitava a contemplare una riserva di legge in tema di organizzazione e composizione della Procura Generale – veniva completata con il riferimento alla previsione di un organo collegiale «que inclui membros de entre si eleitos pelos magistrados do Ministério Público».

Le revisioni al testo costituzionale si accompagnano a (e, talvolta, vengono anticipate da) pressoché coeve misure attuative del legislatore ordinario. Contestualmente all'entrata in vigore della CRP, vengono approvati, dapprima, il *Decreto-Lei* n. 917 del 1976 (con cui si riconosceva alla Procura Generale l'esercizio di funzioni di gestione e regolamentazione per mezzo del *Conselho Superior do Ministério Público*, organo misto, composto, tra l'altro, da membri elettivi e di designazione governativa) e, successivamente, la *Lei* n. 39 del 1978, nota come *Lei Orgânica do Ministério Público* (il cui art. 1, nel fornire la definizione di *Ministério Público*, riconosceva a quest'ultimo un insieme di funzioni quali «defender a legalidade democrática, representar o Estado, exercer a acção penal e promover a realização do interesse social»). L'intervento legislativo del 1978 anticipa ciò che, qualche anno dopo, verrà costituzionalizzato in materia di autonomia della magistratura del MP rispetto alla magistratura ordinaria e agli altri tribunali, come anche rispetto a tutti gli altri organi del potere centrale, regionale, locale¹⁰. Successivamente, l'atto viene abrogato dalla *Lei* n. 47 del 1986, testo, quest'ultimo, mediante il quale si interviene su aspetti puntuali nonché su taluni profili relativi tanto allo statuto della magistratura ordinaria quanto al MP. La *Lei* n. 23 del 1992 fa seguito alla quarta revisione costituzionale (1997), che incide sulla disciplina del MP e della Procura

favorì la nascita di quello che successivamente diverrà il sindacato dei magistrati del *Ministério Público*.

⁸ L'art. 223, n. 2 (CRP, versione del 1976), sanciva che «[a] nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes e o exercício da acção disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República».

⁹ A. Ventinhas, *A hierarquia no Ministério Público*, cit., 11.

¹⁰ Giova incidentalmente ricordare che questa seconda revisione costituzionale epura il testo della massima parte di elementi ideologici e riferimenti allo Stato socialista, riconducendo a pieno titolo l'ordinamento nell'alveo dei sistemi di democrazia-pluralista.

Generale della Repubblica nonché sulla numerazione delle disposizioni costituzionali: i vigenti articoli 219 e 220¹¹. Gli interventi legislativi successivi – in specie la *Lei* n. 60 del 1998 – danno luogo all’approvazione dell’*Estatuto do Ministério Público* (EMP), nel quale, coerentemente all’impostazione fatta propria nel testo costituzionale, specie sul versante dell’autonomia, viene sancito che la magistratura del MP è «paralela à magistratura judicial e dela independente»¹². Lo statuto del MP è stato interessato da numerosi, successivi interventi di modifica¹³, sino all’attuale disciplina contenuta nella *Lei* n. 68 del 2019¹⁴. In questo percorso normativo di lungo periodo, alcuni nodi sono rimasti irrisolti o, meglio, la peculiare collocazione della magistratura del MP, autonoma e parallela¹⁵ rispetto agli altri magistrati, contribuisce, di tanto in tanto, a far riaffiorare nel dibattito i temi dell’eterogeneità delle funzioni del MP, del difficile equilibrio tra garanzia di autonomia e legame con la dimensione politica del MP, dell’opportunità di una riforma del codice di procedura penale¹⁶.

2. – Il *Ministério Público* è un organo complesso. Articolato in maniera gerarchica¹⁷, annovera al vertice la *Procuradoria Geral da República*, presieduta dal *Procurador Geral* (il quale, oltre alle funzioni di dirigenza della *Procuradoria*, rappresenta il MP nelle magistrature superiori e presso il *Tribunal Constitucional*, al quale può rivolgersi – come verrà specificato¹⁸ – nell’ambito della *fiscalização de constitucionalidade*¹⁹), coadiuvato dal *Vice Procurador Geral*, e comprende, inoltre, il *Conselho Superior* del *Ministério*

¹¹ Tra gli altri interventi, si annovera la modifica dell’art. 219, n. 1 (sulle funzioni del MP) e l’introduzione di una novella, all’art. 220, n. 3 CRP, concernente il mandato del Procuratore generale della Repubblica.

¹² Art. 75, n. 1, EMP.

¹³ Per una compiuta analisi delle misure adottate nel periodo che va dall’entrata in vigore della CRP (1976) alla prima revisione costituzionale (1982), v. G. da Fonseca, *O Ministério Público e a Constituição*, cit., 78 ss. Più di recente, si rammentano le diverse modifiche che hanno interessato la disciplina, attraverso i seguenti atti: *Lei* n. 42/2005, *Lei* n. 67/2007, *Lei* n. 52/2008, *Lei* n. 37/2009, *Lei* n. 55-A/2010, *Lei* n. 9/2011.

¹⁴ A completamento della normativa sul funzionamento del MP, figura anche la *Lei* n. 62 del 2013 (*Lei de Organização do sistema Judiciário*).

¹⁵ Secondo R. de Almeida Maia, *Em nome da sociedade: o Ministério Público nos sistemas constitucionais do Brasil e de Portugal*, Lisboa, 2009, p. 31, «[a] magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial e dela totalmente independente». Sul punto, anche in relazione al peculiare *status* dei magistrati del MP, si rinvia a G. da Fonseca, *O Ministério Público e a Constituição*, cit., *passim*.

¹⁶ Alcune inchieste condotte nel più recente periodo hanno riproposto, tra l’altro, tali questioni. Si pensi, in particolare, all’indagine che ha condotto alla formalizzazione delle dimissioni del Primo Ministro A. Costa (con l’accusa di corruzione, per un errore di trascrizione di un’intercettazione telefonica in cui si discuteva di concessioni) da parte del Presidente della Repubblica M. Rebelo de Sousa; o, da ultimo, all’inchiesta che sta interessando i vertici istituzionali e politici della Regione autonoma di Madeira (con l’accusa di corruzione, in relazione ad appalti edilizi).

¹⁷ Sul tema dell’articolazione gerarchica, v. R. Soeiro, *A intervenção hierárquica do Ministério Público: da admissibilidade de ordens hierárquicas no inquérito*, in *Rev. Min. Púb.*, 2023, 105 ss., e E. Dâmaso Simões, *Poderes da hierarquia do Ministério Público em matéria penal à luz do novo Estatuto*, in *Rev. Min. Púb.*, 2019, 9 ss.

¹⁸ V. *infra* par. 4.

¹⁹ Art. 19, n. 1 EMP.

Público (CSMP), il *Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República*, gli uditori, i *Gabinetes de Coordenação Nacional* (attualmente figurano il *Gabinete* sul *Cybercrime* e il *Gabinete* su *Família, Criança, Jovem e Idoso e contra a Violência Doméstica*) e la *Secreteria Geral*. Alle dipendenze della Procura Generale vi sono diversi Dipartimenti, tra i quali: il Dipartimento Centrale di Inchiesta ed Azione Penale; il Dipartimento del sistema di informazione; il Dipartimento di Cooperazione giudiziaria e Relazioni internazionali; il Dipartimento Centrale del contenzioso statale e degli interessi collettivi e diffusi; il Nucleo dell'*Assessoria Técnica*²⁰. Unitamente alla struttura centrale del MP, sono previste articolazioni decentrate e costituite dalle *procuradorias-gerais regionais* (collocate nelle città di Lisbona, Porto, Coimbra ed Évora), dalle *procuradorias da República de comarca* (vale a dire, le procure presenti nelle divisioni giudiziarie territoriali) e dalle *procuradorias da República* amministrative e fiscali.

Appartengono alla categoria dei magistrati del MP: il *Procurador Geral* e il Vice di questi; i procuratori generali aggiunti; i procuratori della Repubblica; i magistrati del MP in veste di procuratori europei delegati; i magistrati del MP rappresentanti del Portogallo in EuroJust unitamente ai rispettivi assistenti.

Quanto alle funzioni disimpegnate dal MP, l'insieme eterogeneo delle stesse, unitamente alla circostanza per cui il testo della CRP non ne contempla un elenco chiuso (ciò probabilmente per evitare di accogliere in Costituzione un'enumerazione "cristallizzata", lasciando al legislatore la definizione di eventuali ed ulteriori funzioni, nel rispetto dei principi costituzionali), rendono oltremodo complesso il tentativo di cogliere la natura dell'organo, non solo in relazione alle competenze ma anche per quel che riguarda i rapporti con gli altri organi e, più in generale, la collocazione nell'architettura costituzionale²¹. Nel tentativo di individuare funzioni (e ruolo) del MP, la CRP si appunta su rappresentanza e difesa della legalità nonché su controllo ed esercizio dell'azione penale, omettendo, ad esempio, il riferimento alla funzione consultiva²². Più specificatamente, ad almeno a quattro tipologie sono riconducibili le funzioni proprie del MP: quelle inerenti alla difesa della legalità democratica; le funzioni di rappresentanza,

²⁰ Art. 15, n. 3 EMP.

²¹ La dottrina lusitana ha variamente tentato di sistematizzare le funzioni del MP, nello sforzo di comprendere le caratteristiche dell'organo in discorso. Secondo alcuni si configura quale «sujeito processual» (J. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, Coimbra, 2007, 190); secondo altri, si evidenzia il carattere multidimensionale (J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, 2014, 835, individuano quattro fattispecie di funzioni: la rappresentanza dello Stato; l'esercizio dell'azione penale; la difesa della legalità democratica; la difesa tutela dei diritti sociali). In senso aderente, J.P. Ribeiro de Albuquerque (*Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, in *Quest. Giust.*, 2021, par. 2) afferma che il MP è responsabile della difesa della legalità democratica, della difesa della società dall'azione penale, dell'attuazione del principio di eguaglianza, dell'accesso alla giustizia e della difesa dell'indipendenza delle corti.

²² Precisamente, nei termini della CRP, al MP spettano le seguenti competenze: rappresentare lo Stato; difendere gli interessi stabiliti dalla legge; partecipare all'attuazione della politica penale definita dagli organi di sovranità; esercitare l'azione penale nel rispetto del principio di legalità; difendere la legalità democratica.

svolte in particolare presso altre Corti, in rappresentanza dello Stato, delle Regioni autonome e delle municipalità; le funzioni inerenti all'esercizio dell'azione penale; infine, le funzioni a difesa dei diritti sociali nonché dei diritti di interesse collettivo. Un insieme eterogeneo che finisce per rendere di fatto il MP portoghese un *unicum* nel panorama comparato. La difficoltà stessa di individuare una chiara definizione dell'organo si avverte nella misura in cui appare forse più agevole definirlo per ciò che non è o non è chiamato a disimpegnare. In altri e più diretti termini, sembrerebbe più semplice darne una definizione, per così dire, "al contrario": in questo senso, il MP «non è né un organo della pubblica amministrazione né un organo di governo o afferente al potere esecutivo o al potere politico legislativo. Non è un organo giudicante, un tribunale, né un avvocato dello Stato. Nella giurisdizione penale, non è né una parte in senso sostanziale né una terza parte al di sopra delle altre, come è invece il giudice. Contrariamente a una parte "passiva", quale è il giudice ... è parte attiva del giudiziario, poiché dotata di poteri di impulso processuale»²³.

Le modalità di designazione degli organi di vertice (in particolare, del *Procurador General* e del CSMP) tradiscono il difficile equilibrio tra componente politica e Giudiziario. Il *Procurador Geral* – organo monocratico – è di nomina politica, essendo quest'ultima effettuata dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo²⁴. Giova incidentalmente ricordare a tal proposito che nell'ordinamento portoghese il Capo dello Stato gode di legittimazione diretta, benché le dinamiche della forma di governo tendano a far prevalere la compagine parlamentare rispetto a quella semi-presidenziale (quest'ultima distante ove paragonata al modello francese)²⁵. L'autonomia dell'organo sarebbe, pertanto, garantita dal vincolo del rispetto a criteri di legalità ed oggettività nel disimpegno delle proprie funzioni nonché dall'esclusiva subordinazione dei magistrati a direttive, ordini e istruzioni conformi alla Costituzione e alla legge.

L'analisi di principi e garanzie – attinenti sia il profilo organizzativo sia quello funzionale del MP – contribuisce a cogliere le peculiari caratteristiche dell'organo in discorso. La CRP specifica, al riguardo, che i membri del MP sono magistrati responsabili, gerarchicamente subordinati, i quali non possono essere trasferiti, sospesi, collocati in quiescenza o dimessi se non nei casi previsti dalla legge.

Il principio gerarchico – che trae ispirazione dal modello francese – implica che i magistrati del PM, oltre ad essere soggetti alla Costituzione e

²³ Cfr. R.P. Ribeiro de Albuquerque, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit., nt. 3. In argomento, v. anche A. Mota Salgado, *Uma brevíssima história do Ministério Público*, Lisbona, 2016, pp. 48.

²⁴ La durata del mandato è di 6 anni, rinnovabile.

²⁵ Non è tuttavia pacifica in dottrina l'esatta collocazione della forma di governo sospesa tra parlamentarismo e semipresidenzialismo. Sul punto, vastissima è la produzione scientifica, non solo portoghese. Cfr., *ex multis*, G. de Vergottini, *Le origini della seconda repubblica portoghese*, Milano, 1977, 236 ss.; J. Miranda, *A experiência portuguesa de sistema semipresidencial*, Lisbona, 1997, 20 ss.; A. Gonçalves Pereira, *O Semipresidencialismo em Portugal*, Coimbra, 1984; C. Queiroz, *O sistema de governo semi-presidencial*, Coimbra, 2007, 137 ss.

alla legge²⁶, devono rispettare direttive, istruzioni e ordini impartiti dai propri superiori²⁷. Il dovere di obbedienza si ha unicamente nei casi stabiliti dalla legge²⁸: ciò, pertanto, non comprime uno dei principi cardine del funzionamento del MP, qual è il principio di autonomia, che comunque prevale, nella misura in cui è possibile rifiutarsi di obbedire ad un ordine superiore ove si dovessero ricevere richieste illegittime; l'autonomia è inoltre strettamente collegata al principio del merito, vale a dire che è imprescindibile, ai fini della salvaguardia dell'autonomia, garantire standard di competenza. In altri e più diretti termini, non è sufficiente che Costituzione e legge tutelino l'autonomia poiché quest'ultima si configura quale processo da conquistare attraverso la diligente azione di ciascun procuratore e in aderenza ai principi di responsabilità e gerarchia²⁹. Tra gli altri principi, figura l'indipendenza, che si coniuga alla previsione di una serie di guarentigie, tra cui l'inamovibilità, in conseguenza della quale nessun magistrato può essere trasferito, promosso, sospeso se non nei casi previsti dall'EMP, e l'organo deputato ad agire in tali eventuali circostanze è esclusivamente il CSMP³⁰; si annoverano, poi, la durata vitalizia della carica e l'autonomia finanziaria (artt. 190 e 193 EMP). Inoltre, nel rispetto del principio di indivisibilità, ogni procuratore agisce sempre in nome e per conto dell'istituzione; ipotesi di sostituzione o di trasferimenti sono disciplinate dall'EMP (rispettivamente, art. 81 e artt. 77-78 EMP). Nel condurre l'azione occorre osservare il principio di proporzionalità e il rispetto dell'obbligo di riservatezza. In particolar modo, la proporzionalità

²⁶ Come avviene, ad esempio, nell'ordinamento brasiliano con la Costituzione federale del 1988.

²⁷ La direttiva contiene comandi e criteri per l'interpretazione di norme (direttive interpretative) o per colmare un vuoto normativo (direttive integrative). Può, inoltre, intervenire in merito al funzionamento di organi ed agenti del MP. L'istruzione riguarda disposizioni generali, di natura vincolante e rinforzata su profili organizzativi ed aspetti minori; può, inoltre, contenere riferimenti a profili sui cui dover intervenire in futuro. L'ordine contiene obblighi vincolanti per i destinatari (agenti), riguardanti un'azione specifica inerente ad un oggetto ben determinato. A «diretivas, ordens e instruções», si aggiungono i pareri, nei casi di consultazione previsti dalla legge ovvero su sollecitazione del Presidente dell'*Assembleia da República*, dei membri del Governo, dei rappresentanti della Repubblica per le Regioni autonome (di Azzorre e di Madeira) o degli organi di governo propri delle Regioni autonome.

²⁸ Nei termini della CRP, i magistrati del MP sono responsabili «hierarquicamente subordinados»: art. 219, n. 4, CRP.

²⁹ Occorre ricordare che il controllo del rispetto del principio gerarchico è appannaggio del CSMP e non del procuratore superiore. In proposito, J.P. Ribeiro de Albuquerque, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit., par. 3.2.2, ricorda come il principio gerarchico abbia corso il rischio di essere compromesso a causa di una direttiva del procuratore generale in cui si imponeva al magistrato del MP di seguire «come dottrina cogente» un'opinione del Consiglio consultivo nella quale si diceva che nei procedimenti penali i superiori gerarchici avrebbero potuto impartire ordini, istruzioni, direttive da tenere fuori dal procedimento. La direttiva ha suscitato molte polemiche sia in ordine alla sua legittimità sia in merito al rischio di generare una procedura penale “parallela” e poco trasparente con l'ulteriore conseguenza della diffusione di una sfiducia nei confronti dell'operato del giudiziario.

³⁰ In argomento, con specifico riferimento al rapporto tra principio gerarchico e inamovibilità, è intervenuto variamente il *Tribunal Constitucional*. Si veda, tra gli altri, l'*Acórdão* n. 305 del 2011.

esige che si conducano le attività investigative necessarie ed opportune, anche al fine di dare risposte rapide. La riservatezza impone ai procuratori l'obbligo di segretezza in merito ai procedimenti e ai documenti, agendo sempre con diligenza, integrità ed obiettività (una tematica, quest'ultima, accompagnata sovente da polemiche in ragione dell'esposizione mediatica di alcuni magistrati).

Anche sul piano funzionale, è necessaria l'osservanza di determinati principi. L'autonomia, tanto nella dimensione interna quanto in quella esterna, equivale all'assenza di pressioni interne e alla garanzia di terzietà nei confronti degli altri organi. La difesa della legalità democratica implica di agire nella stretta osservanza della legge, senza discrezionalità o valutazioni soggettive e personali; tale principio non attiene soltanto all'azione penale, ma interessa anche quelle circostanze in cui il MP è chiamato a tutelare i soggetti fragili³¹ o gli interessi collettivi e diffusi³².

2.1. – Ai sensi dell'art. 22 EMP, il *Conselho Superior do Ministério Público*³³ – come già anticipato, introdotto nel testo della CRP solo in seguito alla riforma del 1989 – è composto da diciannove membri. Fanno parte del CSMP: il *Procurador Geral*, che lo presiede; i *procuradores-gerais regionais*; un procuratore generale aggiunto; sei procuratori generali della Repubblica eletti tra i procuratori della Repubblica, assicurandone la rappresentanza delle aree regionali; cinque membri eletti dall'*Assembleia da República* tra persone di riconosciuto merito; due membri designati dal Ministro di giustizia tra persone di riconosciuto merito³⁴. La previsione del CSMP

³¹ In tal caso, l'intervento del MP attiene a bambini e ragazzi (dalla nascita al compimento della maggiore età e, in caso di consenso del maggiorenne, fino ai 21 anni). Diversi sono i motivi che giustificano l'intervento del MP (si pensi alla responsabilità genitoriale, a casi di pericolo o abuso di minore, a reati commessi da minori, a proposito dei quali viene attivato il *Processo Tutelar Educativo*, etc.) e tra i meccanismi di promozione dei diritti di minori figurano, ad esempio, l'attivazione della nomina di un tutore (che può essere promossa dal *Ministério Público*), l'istituto dell'adozione (in tal caso, l'intervento del MP riguarda la presenza nelle udienze che coinvolgono le parti e l'emissione di un parere prima della decisione di adozione), l'affido familiare (la cui iniziativa può essere rimessa al MP). Spicca in modo particolare il forte nesso con la tutela dei diritti sociali anche nel caso di intervento che attiene ad anziani o a persone con ridotte capacità e prive di adeguati strumenti per tutelare i propri interessi e. Aspetto, quest'ultimo, che rileva in maniera ancor più evidente in relazione alle misure previste a difesa dei diritti dei lavoratori (basti pensare al patrocinio legale, all'assistenza dei lavoratori presso il *Tribunal do Comércio*, alle mediazioni con i datori di lavoro). Cfr. art. 4, n. 1, lett. b), d) e), g) h) EMP.

³² Nella prima circostanza, il MP è legittimato ad agire in giudizio e ad intervenire al fine di dare seguito alle azioni promosse da terzi su questioni che coinvolgono diritti quali la salute, l'ambiente salubre, l'abitazione dignitosa, la tutela dei consumatori. In tali circostanze, nell'orientare l'azione in difesa dell'interesse pubblico (art. 4, n. 1, lett. f) e m) EMP), al MP è affidato anche il potere di decidere se proseguire un'azione popolare, nel caso in cui "gli attori" della stessa dovessero decidere di non procedere.

³³ Da non confondere con il *Conselho Superior da Magistratura*, disciplinato nell'art. 218 CRP.

³⁴ Le modalità elettive sono stabilite dall'art. 23 EMP. Viene specificato il numero di componenti in rappresentanza delle aree regionali: per Lisbona e Porto 2 procuratori ciascuno; per Coimbra ed Évora 1 membro. La traduzione dei voti avviene attraverso il metodo d'Hondt.

arricchisce il novero di organi di “autogoverno” che la CRP – nell’intento di addivenire a quella «restruturação do Estado» garantita, tra l’altro, dal rafforzamento delle garanzie dei cittadini all’accesso ad organi giudiziari indipendenti e imparziali³⁵ – prevede in relazione alle varie diramazioni del Giudiziario: si annoverano, pertanto, accanto all’organo del *Ministério Público*, collegi quali il *Conselho Superior da Magistratura*³⁶ e il *Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais* (CSTAF)³⁷.

Il nesso che nella composizione del CSMP esiste con la componente politica (Parlamento e Governo) ne indebolirebbe il requisito di indipendenza; requisito imprescindibile nella misura in cui è attraverso il CSMP che la *Procuradoria Geral* esercita la sua funzione in ambito disciplinare, interviene in merito all’organizzazione delle carriere dei magistrati e a tutti quei profili che attengono all’indipendenza esterna ed interna dell’organo. Tuttavia, come può dedursi dalla composizione complessiva del CSMP, la maggioranza dei membri è eletta tra i propri pari³⁸. La questione della designazione di membri designati dall’Esecutivo è

³⁵ Tutt’ora presente nel dibattito dottrinale è la questione circa l’opportunità dell’utilizzo del termine “autogoverno” con riferimento al CSM, a causa dell’assenza del carattere politico dalle funzioni da esso svolte: la questione dell’autogoverno della magistratura sarebbe «abusivamente derivada da fórmula selfgovernment inglesa e ainda mais abusivamente assimilada à Selstverwaltung alemã» e i Consigli superiori equiparati «de forma errónea, ao governo próprio dos entes territoriais autónomos. Adequa-se mal a um poder desprovido de um poder autónomo de auto-organização e de qualquer poder organizatório geral». Non sembrerebbero rispondere alle caratteristiche proprie del CSM neanche le definizioni di organo di *autorregulação* o di *autoadministração*, per via della composizione dello stesso, la cui maggioranza dei membri non è eletta dai giudici. Assumendo questa linea ricostruttiva, appare più opportuno parlare di una «reserva de administração autónoma da justiça», parallela all’autoamministrazione della Presidenza della Repubblica e che consenta di qualificare il *Conselho* come organo o entità amministrativa indipendente. In proposito, cfr. J.J. Gomes Canotilho, *A questão do autogoverno da magistratura com questão politicamente incorrecta*, in AA.VV., *Ab Uno Ad Omnes. 75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, cap. 4; J. Miranda, *Artigo 217*, in R. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., 175 ss.

³⁶ Organo di autogoverno dei *juízes dos tribunais judiciais* (ai sensi degli artt. 217-218 CRP).

³⁷ Organo di autogoverno dei giudici dei tribunali amministrativi e tributari. La composizione del CSTAF –istituito nel 1984 (in forza del *Decreto-Lei* n. 129/84, che approva l’*Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*) e successivamente accolto nella CRP per effetto della revisione de 1989 – non è oggetto di disciplina costituzionale, rimanendo nella disponibilità del legislatore ordinario purché i «critérios de distribuição dos seus membros [fossero di natura] análoga» a quella del *Conselho Superior da Magistratura*: presieduto dal Presidente del *Supremo Tribunal Administrativo*, è integrato da due membri nominati dal Presidente della Repubblica e da quattro membri eletti dall’Assemblea della Repubblica a maggioranza dei due terzi dei presenti, in conformità al principio di «representação proporcional». La vigente disciplina del CSTAF, in attuazione del disposto costituzionale, è contenuta nella *Lei* n. 13/2002: sull’argomento, per tutti, cfr. J. Miranda, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., 182 ss.

³⁸ Giova ricordare come la composizione del CSMP sia stata modificata nel corso del tempo. Mentre la versione originaria della CRP rinviava alla legge per quel che concerne composizione ed organizzazione (art. 226, n. 2), sia in occasione della prima che della seconda revisione costituzionale sono state apportate delle modifiche. Nella versione del 1982, si stabiliva che in seno alla Procura generale vi fosse un organo

stata oggetto di varia interpretazione e, sul tema, vi è stato anche un importante intervento del *Tribunal Constitucional*, con l'*Acórdão* n. 254 del 1992. La decisione è stata particolarmente controversa, come può dedursi anche dalla presenza di ben sei *dissenting opinions* che l'hanno accompagnata³⁹. A sollevare i dubbi di legittimità costituzionale è stato il Presidente della Repubblica, nel controllo di costituzionalità di tipo preventivo; il Capo dello Stato ha sottoposto al vaglio dei giudici costituzionali le norme dell'art. 1, nella nuova redazione data da alcune disposizioni del *Decreto* n. 12/VI approvato dall'*Assembleia da República* (in materia di autonomia del MP), specie laddove consentivano al Ministro della giustizia di designare propri membri. Secondo il Presidente della Repubblica, le disposizioni costituzionali, susseguenti alla riforma del 1989, non avrebbero consentito alcuna designazione dei membri da parte del Governo e lo stesso principio di autonomia, formalmente riconosciuto dalla CRP in forza della seconda revisione costituzionale, avrebbe imposto una legislazione ordinaria coerente con il citato dettato costituzionale (nelle parole del Presidente della Repubblica: «parece seguro, por um lado, que o conceito de autonomia, agora consagrado na Constituição, vem importado da legislação ordinária – referido, primeiramente, na Lei n.º 39/78, foi confirmado, depois, na Lei n.º 47/86, donde passou para a Lei Fundamental na revisão de 1989» – p.to 16, *Fundamentação, Ac. n. 254/1992*). Nell'incentrare il proprio ragionamento sulla ricostruzione teorica del principio di autonomia, il TC ritiene che lo stesso non risulta messo in discussione dal fatto che la nomina da parte del Ministro della giustizia riguarda due “soli” membri su un totale di diciannove. Attraverso il riferimento al *critério de proporcionalidade*, i giudici sostengono che non si possa addivenire alla conclusione che vi sia una “rottura” dell'autonomia del Ministério Público «em resultado da referida nomeação de membros do respectivo Conselho Superior pelo Ministro da Justiça, quando se trata tão-só de dois elementos num total de dezanove, dos quais doze – ou seja, até, uma clara maioria — pertencem ao próprio Ministério Público» (p.to 16, *Fundamentação, Ac. n. 254/1992*).

3. – Il modello di processo penale previsto in Portogallo è di tipo accusatorio (art. 32.5 CRP). Occorre rimarcare, tuttavia, come il legislatore lusitano non abbia accolto nell'ordinamento un modello accusatorio “puro” ma un sistema ibrido, specie in relazione alla fase di inchiesta⁴⁰. In tale cornice – nella quale sono costituzionalmente garantiti i principi di irretroattività della legge penale, di proporzionalità della pena, il *ne bis in idem* (artt. 29 e 32 CRP) – il MP riveste un ruolo centrale e il suo intervento assume maggiore o minore intensità a seconda delle tipologie di processo e di reato. Anzitutto, è prevista l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione

collegiale composto da membri eletti tra i magistrati del MP. Nella redazione del 1989, veniva incluso il riferimento ad una composizione che prevedesse membri eletti sia da parte del Parlamento che dei magistrati del MP.

³⁹ È opportuno ricordare che il TC, ai sensi dell'art. 222 CRP, è composto da tredici giudici (dei quali dieci designati dall'*Assembleia da República* – il Parlamento monocamerale portoghese – e tre cooptati dai questi).

⁴⁰ Per una disamina sul tema, anche in chiave evolutiva e comparata, v. F. Costa Pinto, *Direito Processual Penal*, Lisbona, 1998, *passim*.

penale che si accompagna – benché solo al ricorrere di rigide condizioni – al dovere di non perseguire un caso in circostanze di esclusione di pena, sospensione provvisoria del procedimento o laddove sia richiesta una procedura semplificata speciale⁴¹. Secondo l'art. 48 cpp, il MP promuove il processo penale, nel rispetto delle limitazioni stabilite dagli artt. 49 e 52 cpp. Compie d'ufficio tutti gli atti che reputa necessari ed utili all'inchiesta (assicura i mezzi di prova opportuni al fine di dar corso alle indagini, determinare i responsabili, scoprire e raccogliere prove e, quindi, condurre alla sentenza⁴²), inclusa la decisione di ricorrere contro determinate sentenze, nei casi previsti dagli artt. 49 e 50 cpp. Nel processo penale, è il MP che dirige l'indagine, coadiuvato dagli organi di polizia penale (ai quali il MP può anche delegare l'esercizio di determinate funzioni investigative o di perizie, eccetto i casi elencati dall'art. 270, n. 2 cpp).

Nel disimpegno delle proprie funzioni⁴³, il MP agisce al fine di ristabilire la verità, dare concreta attuazione allo Stato di diritto, obbedendo a criteri di rigorosa oggettività in tutte le tappe che scandiscono il processo. Come accennato, le diverse tipologie di processo contemplate dal *Código de Processo Penal* (cpp, adottato con *Decreto-Lei* n. 78 del 1987, e successive modificazioni) danno luogo a differenti modalità di intervento del MP. In particolare, la normativa prevede due principali forme di processo penale: il processo comune e i processi speciali.

Il *Processo comum* consta di determinate fasi, in parte già richiamate (inchiesta, istruttoria, sentenza, esecuzione, ricorsi), con il MP che assume un ruolo attivo soprattutto nel momento di apertura dell'inchiesta, che può essere condotta dal MP o da organi di polizia giudiziaria su convalida del MP⁴⁴. Vi è obbligatorietà di aprire un'inchiesta alla notizia di reato (principio della tipicità) e fatte salve talune eccezioni, vale a dire nei casi di reati *semipúblicos* e *particulares* o nei casi coperti dal regime delle immunità⁴⁵.

La normativa contempla, poi, procedure speciali. In particolare, esse possono assumere la forma di: a) *Processo sumário* (artt. 381-391 cpp, cui si ricorre in caso flagranza di reato ovvero per i reati la cui pena non eccede i

⁴¹ Precedentemente, la «legalità aperta» lasciava al MP la possibilità di decidere di non perseguire il caso in tali circostanze.

⁴² Art. 262, n. 1, cpp. Ove, durante le indagini, vengano raccolte prove inconfutabili ai fini delle responsabilità, il MP, entro 10 giorni, muove l'accusa che, pena nullità, deve contenere tutti gli elementi previsti dall'art. 283, n. 3, lett. a-i, cpp, e concernenti aspetti di natura formale e sostanziale.

⁴³ Ai sensi dell'art. 53, n. 2, compete al MP svolgere una serie di azioni, tra cui: ricevere segnalazioni e valutare se darvi seguito, condurre le indagini, definire i termini dell'accusa, proporre i ricorsi.

⁴⁴ Come stabilito dalla *Lei da Organização da Investigação Criminal* (LOIC).

⁴⁵ I reati si articolano in *públicos*, *semipúblicos*, *particulares*; solo nella prima circostanza sono ampi i margini di intervento del MP, il quale «tem liberdade de promoção do processo e o dever de o impulsionar».

cinque anni di reclusione⁴⁶); b) *Processo abreviado* (artt. 391-A – 391-G cpp): relativo a quei reati la cui pena di reclusione non supera i cinque anni⁴⁸; c) *Processo sumaríssimo* (artt. 392-398 cpp)⁴⁹, cui si può ricorrere nei casi di reati di minore gravità, con la pena di reclusione non superiore a cinque anni o la previsione del pagamento di una sanzione; in tali casi, il MP, su iniziativa dell'imputato o quanto ritiene che ricorrano gli estremi per escludere la reclusione, chiede al tribunale di seguire l'iter del processo *sumaríssimo*⁵⁰.

4. – La progressiva affrancazione del MP dall'Esecutivo e l'affermazione della sua *autonomização* entro la disciplina costituzionale relativa ai *tribunais* hanno contribuito a favorire l'«aproximação ao poder ou função jurisdicional». Una «aproximação» rivela tutt'altro che priva di problematiche, per via, come anticipato, della peculiare natura della magistratura del MP intesa come «paralela» rispetto «à magistratura judicial e dela independente»⁵¹. Questo «peccato d'origine» ha finito per ripercuotersi sulle regole di accesso alla magistratura e sulle carriere, sospese tra l'esigenza di garantire la separazione e la prassi secondo la quale

⁴⁶ Rientrano tra le fattispecie che giustificano il ricorso al processo sommario: i casi in cui l'arresto è eseguito da qualsiasi autorità giudiziaria od organo di polizia; quando la detenzione è stata effettuata da altra persona e, entro due ore, il detenuto è consegnato ad un'autorità giudiziaria o ad un organo di polizia; nei casi di detenuti in flagranza di reato per un crimine punibile con una pena di reclusione che non superi i cinque anni, anche in caso di concorso di reati a proposito del quale l'accusa non ritiene che si debba applicare la pena detentiva superiore a 5 anni»: art. 381, n. 1 e 2 CRP.

⁴⁷ Nel 2013, a seguito di una riforma al cpp, si consentiva di ricorrere a tale tipologia di processo indipendentemente dalla pena prevista. Questa misura è stata successivamente censurata dal *Tribunal Constitucional*, ritenendola incostituzionale laddove si stabiliva l'impiego di tale procedura anche per quei reati per i quali si fosse applicata una pena superiore ai cinque anni. Più in dettaglio, mediante l'*Acórdão* n. 170 del 2014, è stata dichiarata l'incostituzionalità, con forza obbligatoria generale, del citato art. 381, n. 1 cpp, in forza della redazione introdotta dalla *Lei* n. 20 del 2013 e nell'interpretazione secondo la quale il *processo sumário* si applica anche ai reati la cui pena massima astrattamente applicabile è superiore ai cinque anni di reclusione. A seguito della pronuncia in discorso, si è provveduto a ristabilire i vincoli precedenti.

⁴⁸ Introdotto con la riforma del 1998, si origina con l'intento di applicarsi ai reati la cui pena massima fosse stata, in un primo momento di tre e, successivamente, di cinque anni; inoltre, nel caso in cui vi fossero prove semplici e chiare ai fini dell'individuazione del tipo reato e del reo. Sussistono prove semplici allorché l'imputato è colto in flagranza di reato e non vi sono le condizioni per dar luogo al processo sommario; le prove sono essenzialmente documentali e possono essere raccolte entro il termine fissato ai fini della prosecuzione dell'accusa; le prove si basano su testimoni con univoca versione dei fatti; i procedimenti si applicano a persone giuridiche o enti simili. In tal caso, il MP, dopo aver svolto un'indagine sommaria, deposita l'accusa ai fini del rinvio a giudizio. Nel 2007, a seguito di riforma, viene eliminata la fase istruttoria nel quadro delle disposizioni che regolano il processo.

⁴⁹ Presente nell'ordinamento dal 1987. In origine, il MP avanzava proposta sanzionatoria e al giudice non era consentito alterarla: o l'accettava o la respingeva. In seguito alla riforma del 2007, il giudice può valutare la proposta del MP.

⁵⁰ Quando il procedimento prende avvio da un'accusa privata, la richiesta di applicazione del processo *sumaríssimo* – che può interessare persone giuridiche o enti assimilati – presuppone l'accordo tra le parti.

⁵¹ J. Lobo Moutinho, M. Pessanha, *Artigo 219*, in J. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., 189.

l'esperienza in seno MP si configurerebbe quale fase prodromica per il successivo accesso nelle altre Corti⁵². Tra le molteplici funzioni in capo al MP, quella relativa alla *representação do Estado*⁵³, in coerenza con il peculiare paradigma costituzionale riservato all'organo in esame, vede quest'ultimo intervenire nelle Supreme magistrature e in particolare nel *Supremo Tribunal de Justiça* (STJ), nel *Supremo Tribunal Administrativo* (STA) e nel *Tribunal de Contas*.

Un ruolo importante è svolto dal MP anche in relazione al *Tribunal Constitucional* per quel che concerne il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi.

Nel peculiare sistema di giustizia costituzionale del Portogallo – caratterizzato dall'ibridazione tra i sistemi a controllo diffuso e a controllo accentrato – al *Ministério Público* è attribuito un ruolo attivo⁵⁴, in special modo relativamente ad alcune procedure.

Fulcro del sistema è il *Tribunal Constitucional*, introdotto nell'ordinamento a seguito della prima revisione costituzionale (1982) e in funzione dal 1983. La riforma aveva consentito di ricondurre in un unico organo giurisdizionale (il TC per l'appunto) funzioni e procedure che nel primo periodo di vigenza della CRP erano ripartite tra *Conselho da Revolução* e *Comissão Constitucional*⁵⁵. L'ibridazione del modello di giustizia costituzionale lusitana vede, dunque, coesistere diversi tipi di controllo: preventivo, successivo astratto, per omissione, concreto. La massima parte delle decisioni del *Tribunal Constitucional* avviene in sede di controllo concreto di costituzionalità e, nell'ambito di tale tipologia di *fiscalização*, il sistema ricalca il modello statunitense di *judicial review of legislation* essendo rimessa a qualsiasi giudice la competenza di decidere sulla legittimità costituzionale della norma o delle norme da applicare al caso concreto. In caso di dubbio, pertanto, non si ha il rinvio pregiudiziale ai giudici costituzionali, tanto che il *Tribunal Constitucional* interviene in via di ricorso⁵⁶, con gli effetti *inter partes* della decisione. Un controllo concreto lontano, se si vuole, dalla tradizione di *civil law* in cui il principio del precedente giurisprudenziale certamente non ha assunto la medesima valenza propria della tradizione dei Paesi *common law*.

⁵² Nelle parole di J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., 830) «serve de “estádio vestibular da carreira judicial».

⁵³ Nelle figure del Procuratore generale, coadiuvato dal Vice-procuratore e da Procuratori aggiunti.

⁵⁴ Per approfondimenti, v. J. Amaral Rodrigues, *O papel do Ministério Público na fiscalização da constitucionalidade*, in *Rev. Min. Púb.*, 2012, 221 ss.

⁵⁵ Il Consiglio della Rivoluzione era l'organo di rappresentanza istituzionale della componente militare e disimpegnava diversi compiti, tra cui l'esercizio di poteri in materia legislativa, la funzione consultiva, il controllo di costituzionalità, in questo caso coadiuvato dalla Commissione costituzionale, che provvedeva a fornire pareri. Il *Conselho* era composto esclusivamente da esponenti delle forze armate (considerando anche il fatto che il Presidente della Repubblica, membro del *Conselho*, fosse un militare), mentre la *Comissão* annoverava giuristi ed esponenti delle varie forze politiche.

⁵⁶ Art. 280, n. 6 CRP. L'esito di questo modello è sicuramente condizionato dal modello previsto nella versione originaria della CRP (1976) allorché il controllo concreto di costituzionalità veniva svolto dai singoli giudici con la possibilità di ricorrere alla Commissione costituzionale (organo ausiliare del Consiglio della rivoluzione nello svolgimento del controllo di costituzionalità).

Nel sindacato di costituzionalità assume, dunque, un ruolo centrale il MP, allorché il ricorso da parte di questi è obbligatorio nel caso in cui venga rifiutata l'applicazione di una norma a causa della sua incostituzionalità (art. 280, n. 3 CRP). Inoltre, il MP è obbligato a rimettere la questione al TC ove la norma dichiarata incostituzionale in un precedente caso concreto dovesse essere applicata in altro caso (art. 280, n. 5 CRP). Si attiva, poi, un particolare automatismo nel caso in cui viene dichiarata incostituzionale la medesima norma per tre volte consecutive in sede di controllo concreto: in tale circostanza, il MP avvia dinanzi al TC la procedura di *fiscalização abstrata* di costituzionalità⁵⁷ e, ove la decisione dei giudici costituzionali dovesse confermare l'incostituzionalità, gli effetti assumono forza obbligatoria generale, ossia *erga omnes*. Nelle circostanze appena richiamate, l'intervento del MP è di tipo obbligatorio; il sistema prevede altresì interventi di tipo facoltativo⁵⁸. In entrambi i casi, le istanze sollevate dal MP rispondono essenzialmente al ruolo del *Ministério Público* di «defender a integridade do ordenamento jurídico e uniformizar a jurisprudência em matéria constitucional»⁵⁹.

Nell'alveo delle funzioni esercitate sempre in relazione al *Tribunal Constitucional* figurano anche i procedimenti che riguardano incompatibilità ed impedimenti dei titolari di cariche politiche, la legalità degli statuti dei partiti politici nonché il controllo dei relativi bilanci e delle campagne elettorali. Occorre qui ricordare come, di tanto in tanto, si riaccende il dibattito sull'opportunità di affrancare il TC dall'esercizio di tali forme di controllo, ritenendo più opportuno coinvolgere relativamente a tale disimpegno il STJ.

5. – Importanti – anche per i futuri sviluppi del ruolo e nell'azione del MP⁶⁰ – sono i rapporti di cooperazione sul piano internazionale ed europeo. Unitamente ai numerosi accordi e protocolli bilaterali e multilaterali di cooperazione, sottoscritti con propri omologhi di diverse aree geografiche e, in particolare, con quelli di area lusofona⁶¹, la collaborazione si concretizza in relazione ad istituti specifici (quali l'extradizione o il mandato di arresto europeo⁶²) ma anche per mezzo di organismi, *forum*, reti internazionali⁶³ che

⁵⁷ Sul punto, non mancano note critiche da parte della più autorevole dottrina lusitana. In particolare, secondo C. Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional*, t. II, Coimbra, 2011, 2^a ed., 732 ss., l'efficacia *inter partes* del controllo concreto di costituzionalità genera una sostanziale incertezza giuridica, non superata dalla ripetizione di sentenze di analogo tipo sulla medesima norma.

⁵⁸ Sulla distinzione, per approfondimenti, cfr. C. Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional*, cit., 733 ss.

⁵⁹ M.L. Duarte Aziz, *O papel do Ministério Público no controle concreto de constitucionalidade no Brasil e em Portugal*, in *Rev. Cons. Nac. Min. Púb.*, 2021, 116.

⁶⁰ In questo senso, J.P. Ribeiro de Albuquerque, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit., par. 4 e 4.1.

⁶¹ Si vedano i protocolli siglati dal MP, i cui testi sono reperibili sul sito <https://gddc.ministeriopublico.pt/protocolos/entidades-estrangeiras?menu=relacoes-internacionais>.

⁶² Disciplinato in Portogallo dalla *Lei* n. 65 del 2003, modificata successivamente dalla *Lei* n. 35 del 2015 e dalla *Lei* n. 115 del 2019.

⁶³ Figurano, ad esempio, il Consiglio consultivo dei procuratori europei e il Consiglio consultivo dei procuratori generali degli Stati membri dell'Unione europea.

coinvolgono diversi ambiti (penale, civile, commerciale) ed interessano vari ordinamenti (soprattutto iberoamericani ed europei). In questo contesto, il MP svolge la propria azione di interazione e coordinamento per mezzo del Dipartimento di cooperazione giudiziaria e relazioni internazionali⁶⁴ o propri delegati⁶⁵.

Particolarmente ambiziosa, nel contesto dell'Unione europea, è stata l'istituzione della procura europea, ossia dell'*European Public Prosecutor's Office* (EPPO), di cui il Portogallo è parte unitamente ad altri 21 Paesi⁶⁶: com'è noto, si tratta di un organismo indipendente, operativo dal giugno 2021, con il compito di occuparsi dell'esercizio dell'azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (frode, riciclaggio, corruzione)⁶⁷. Nei termini fissati dalla direttiva UE 2017/1371, i reati individuati per la cooperazione rafforzata sono, in particolare, i reati contro la p.a. commessi da pubblici ufficiali che compromettono gli interessi finanziari dell'Unione e le condotte fraudolente ai danni del bilancio dell'Unione.

Benché non sia questa la sede per affrontare il tema delle potenziali criticità dovute alle asimmetrie della cooperazione rafforzata, soprattutto in assenza di un codice di procedura penale europeo o, ancora, dei rapporti e del coordinamento tra l'EPPO e le Agenzie o altre realtà europee⁶⁸, giova focalizzarsi sul coinvolgimento del MP in questa specifica dimensione.

Al riguardo, è opportuno rammentare che in Portogallo – analogamente, ad esempio, a quanto avvenuto in Italia – non si è avuta una riforma organica e generale alle norme di procedura penale. Mediante la *Lei*

⁶⁴ Disciplinato dalla *Lei* n. 68 del 2019, è un'articolazione della *Procuradoria Geral da República* ed ha varie competenze in ordine alla cooperazione giudiziaria internazionale ed europea e al supporto nei confronti dei pubblici ministeri.

⁶⁵ Come avviene presso la Corte EDU, ove il Portogallo sia chiamato in causa. Di recente, può menzionarsi il noto caso *Duarte c. Portugal (e altri 32 Stati)* giunto a Strasburgo in seguito alla denuncia di sei giovani portoghesi contro l'inazione climatica dei governi. O come avviene presso l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EuroJust), istituita con Reg. 2018/1727, del Parlamento europeo e del Consiglio. Il componente del Portogallo rappresentato in EuroJust è un magistrato del MP, nominato dall'Esecutivo su proposta da parte della Procura Generale di una rosa di tre magistrati (art. 2, n. 1, *Lei* n. 36/2003, e art. 13 EMP).

⁶⁶ La cui base giuridica in ambito UE, unitamente all'art. 86 TFUE, è costituita dal Reg. 2017/1939, dalla direttiva 2017/1371 (c.d. PIF), e dal Reg. interno della Procura europea 2021/C 22/03, modificato, da ultimo, nel giugno 2022.

⁶⁷ Per approfondimenti, v. M. Santos, *A Procuradoria Europeia e o Exercício Transnacional da Ação Penal relativamente ao Crimes que lese os interesses financeiros da União Europeia*, in *Julgar*, 2019, 57 ss. AA.VV., *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia*, Minho (Braga), 2017, disponibile al link www.jusgov.uminho.pt/publicacoes/os_novos_desafios_cooperacao_jud_e_policial_u_e_implementacao_da_pe/. Sul tema, v. anche S.E. Alcaide, *A representação de Portugal na futura Procuradoria Europeia e a necessidade de adaptação do Estatuto do Ministério Público*, in *Rev. Min. Púb.*, 2018, 109 ss.

⁶⁸ Si pensi, in particolar modo, oltre alle interazioni con la già citata Agenzia EuroJust, agli accordi con Europol e con l'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF). Per meglio rispondere alle esigenze di cooperazione e al fine di rendere coerente il funzionamento tra tali organismi e la procura europea, gli atti fondativi di tali organi sono stati interessati da recenti modifiche.

n. 112 del 2019⁶⁹, l'ordinamento lusitano si è adeguato alle regole europee relative alla procedura di nomina dei procuratori europei (artt. 13-14) e dei procuratori europei delegati (art. 15). Tra le altre modifiche, di natura puntuale, si è intervenuti in relazione alla determinazione del giudice competente per l'adozione di misure investigative, alla definizione di regole per accedere alle informazioni, e si è affidato al Procuratore Generale il compito di risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra EPPO e le Procure nazionali⁷⁰.

Alcune problematicità sono sorte circa la coerenza tra il regolamento interno dell'EPPO e i regolamenti interni delle procure nazionali nella più ampia cooperazione giudiziaria in materia penale⁷¹. La configurazione "mista" dell'EPPO⁷² (a norma della quale i procuratori delegati possono agire in nome e per conto dell'EPPO nel territorio dei rispettivi Stati membri⁷³ e, contestualmente, continuare ad espletare le funzioni di pubblici ministeri nazionali, a condizione che ciò non ostacoli l'assolvimento degli obblighi derivanti dal loro *status* di procuratori europei) apre nodi⁷⁴ sinora

⁶⁹ Con cui «Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia».

⁷⁰ Analogamente a quanto sostenuto da alcuni in relazione all'esperienza italiana, si potrebbe ricorrere alle medesime considerazioni anche per quel che concerne il legislatore del Portogallo, il quale avrebbe adottato «un saggio *self-restraint* limitando il proprio intervento allo stretto necessario per definire la futura procedura di designazione dei candidati al posto di procuratore europeo»: L. Salazar, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 2021, 43 ss.

⁷¹ Cfr. art. 54 EMP, art. 21, n. 1, *Lei* n. 144 del 1999.

⁷² Composto da: Procuratore capo europeo, Collegio dei procuratori europei, Camere Permanenti, di cui fanno parte i Procuratori Europei, con il compito di monitorare e dirigere le indagini condotte dai Procuratori Europei Delegati (PED). Nel luglio 2020 sono stati nominati i 22 Procuratori Europei. Su proposta del Procuratore capo europeo, il Collegio nomina (per cinque anni) almeno due PED designati dagli Stati membri (art. 17, c. 1).

⁷³ Vincolati, in tal caso, al rispetto del regolamento interno (che, tra l'altro, impone un rigoroso rendiconto del proprio operato, generando anche una sensibile compressione dell'autonomia interna). Sul punto, si vedano, le disposizioni relative al coordinamento ed alla sostituzione tra i procuratori europei delegati. In particolare, ai sensi dell'art. 34, «[i]l procuratore capo europeo può delegare ai procuratori europei il coordinamento delle attività dei procuratori europei delegati dei rispettivi Stati membri, compresi i loro programmi di lavoro, in modo da garantire l'esercizio delle relative funzioni»; in base all'art. 35 «[i]n caso di assenza temporanea di un procuratore europeo delegato ... il procuratore europeo dello stesso Stato membro incarica un altro procuratore europeo delegato di tale Stato membro di sostituire il procuratore europeo delegato assente durante il periodo della sua assenza.». Per ulteriori approfondimenti sulla compressione dell'autonomia interna cfr. J.P. Ribeiro de Albuquerque, *EPPO – Building Federal? A instituição da Procuradoria Europeia e os estatutos dos Ministérios Públicos dos EM da UE: parâmetros mínimos de independência*, in AA.VV., *Os novos desafios da cooperação judiciária e policial na União Europeia e da implementação da Procuradoria Europeia*, cit., 9 ss.

⁷⁴ Si pensi al rischio della mancata coerenza nell'azione ed al contestuale ricorrere di insufficienti garanzie di indipendenza della procura europea: cfr. J.P. Ribeiro de Albuquerque, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit., par. 4-4.1.

solo parzialmente chiariti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁷⁵ o dagli orientamenti della procura europea (tra cui l'orientamento dell'EPPO del 21 aprile 2021, emendato nel giugno 2022, in tema di indagini, avocazione, rinvio dei casi⁷⁶, applicazione dell'art. 31 del regolamento EPPO in merito alla sostituzione di un procuratore europeo con un procuratore europeo delegato⁷⁷). Di fatto, come è stato opportunamente evidenziato, sono aspetti da ricomporre compiutamente solo a seguito di «una metamorfosi di lungo periodo» dei modelli di pubblico ministero (di cui non sarebbe affatto immune il *Ministério Público* portoghese), che implicherà una imprescindibile riforma anche del processo penale⁷⁸.

6. – L'insieme eterogeneo e multidimensionale delle funzioni attribuite al MP nonché la sua peculiare posizione nell'architettura costituzionale, se, da un lato, evidenziano la volontà del costituente di collocare l'organo entro la cornice del potere giudiziario, dall'altro, non consentono di superare il “vizio” d'origine per il quale, pur essendo riconosciuto al MP uno spazio di intervento autonomo, non è affrancato completamente dal potere politico. La tensione che scaturisce (e che ciclicamente riaffiora nel dibattito pubblico) investe anche la sfera dei principi alla base del funzionamento del MP, come accade nel caso del difficile equilibrio tra autonomia e principio gerarchico. L'idea stessa secondo cui il MP fosse «um órgão politicamente dependente e orientado»⁷⁹ e, al tempo stesso, privo di forme di controllo, giustifica il riproporsi di sollecitazioni che sollecitano una riforma della disciplina sul MP⁸⁰ ed una revisione delle norme sul processo penale capaci persino di addivenire ad un superamento del potere coercitivo del MP sottoponendone l'azione al vaglio del Giudiziario⁸¹. Tali esigenze di riforma sono riemerse soprattutto nel più recente periodo, con specifico riferimento alla già citata inchiesta – nota come “*operação influencer*” – che ha condotto alla convalida

⁷⁵ Ci si riferisce, in particolare, alle decisioni dei giudici di Lussemburgo relative allo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, con particolare riguardo alla questione della compressione dell'indipendenza dei giudici e alla definizione di “autorità giudiziaria”. Cfr., tra le altre, causa C-619/2018, *Commissione c. Polonia*, del 24 giugno 2019, e cause riunite C-508/2018 e C-82/2019, *Minister for Justice and Equality contro PF*, del 27 maggio 2019.

⁷⁶ Cfr. www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-08/2021.029-2022.026_Amended_Operational_guidelines_on_investigation_evocation_policy_referral_of_cases.pdf.

⁷⁷ V. www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.006_Decision_adopting_Guidelines_on_the_application_of_article_31_of_the_EPPO_Regulation.pdf.

⁷⁸ J.P. Ribeiro de Albuquerque, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit., par. 4.1.

⁷⁹ J. Lobo Moutinho, M. Pessanha, *Artigo 220*, in J. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., 219.

⁸⁰ Recentemente, due tra i più noti penalisti lusitani (G. Marques da Silva e J.A. Barreiros).

⁸¹ Nell'auspicare una modifica della Costituzione al fine di rendere il MP più funzionale alle esigenze attuali, viene affermato che «o Ministério Público [tolga la toga, scenda dal piedistallo] e, em última análise, abandone a sua condição de magistratura»: cfr. J. Lobo Moutinho, M. Pessanha, *Artigo 220*, in J. Miranda, R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., 218.

delle dimissioni del Primo Ministro António Costa da parte del Presidente della Repubblica Marcelo Rebelo de Sousa e alla fine anticipata della legislatura. Un'indagine che ha riproposto con vigore il tema della garanzia di indipendenza della *Procuradoria-Geral da República* e del MP, rimarcandone ancora una volta i rischi dovuti alla singolare natura giuridica dell'organo oggetto del presente studio: diversamente dagli altri *tribunais*, «constitucionalmente imparciais, independentes e irresponsáveis pelas suas decisões», il *Ministério Público* agisce quale *instituição auxiliar da justiça*, e, relativamente «à investigação e à acusação penal» è chiamato a «respeitar as prioridades de política penal definidas pela AR». Per tale ragione, la pretesa indipendenza dell'organo si configura alla stregua di una vera e propria “finzione” o quale «estratagemma para torná-lo indevidamente imune à crítica pública». In altri e più diretti termini, la magistratura del MP non è «nem imparciais, nem independentes, nem irresponsáveis, estando inseridos numa hierarquia chefiada pelo PGR, e sendo pessoalmente responsáveis pela sua atividade, em última instância perante ele [l'Assemblea da República]»⁸².

Anna Ciammariconi
Professoressa Associato Diritto Pubblico Comparato
Università di Teramo
aciammariconi@unite.it

⁸² Cfr. V. Moreira, *Ai, Portugal (11): O Ministério Público é intocável?* (<https://causa-nossa.blogspot.com/2023/11/ai-portugal-11-o-ministerio-publico-e.html>). Secondo l'autorevole costituzionalista, è necessario riaffermare il ruolo del MP quale «órgão auxiliar da justiça responsável perante o PR e a AR, e não de um quarto poder político, sem a inerente legitimidade nem responsabilidade política, abusivamente autoerigido em instrumento de controlo da liberdade política dos governos na prossecução do interesse público».