



Gerarchia e autonomia nella Procura generale portoghese

di Paulo Lona - Presidente del SSMP (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público)

Negli ultimi anni, il pubblico ministero portoghese è stato oggetto di critiche ricorrenti, spesso basate su presupposti fuorvianti. Parte di queste critiche cerca di attribuire presunte disfunzioni sistemiche nel sistema giudiziario all'autonomia del pubblico ministero. Tali argomentazioni servono ad agende politiche o legislative e favoriscono la rappresentazione dell'autonomia come “capro espiatorio”. La narrazione promossa è che l'autonomia interna porta al disordine: i pubblici ministeri opererebbero senza controllo, i superiori sarebbero privi di poteri e l'istituzione sarebbe quindi descritta come operante “senza regole”. Queste argomentazioni non solo sono inesatte, ma non tengono conto della specifica natura costituzionale dell'istituzione, in cui autonomia e gerarchia sono caratteristiche complementari di una magistratura giudiziaria.

1. Autonomia: dimensioni esterne e interne

L'autonomia del pubblico ministero ha due dimensioni inseparabili.

L'autonomia esterna si riferisce all'indipendenza dagli altri poteri dello Stato, garantendo che l'azione penale sia libera da interferenze politiche o governative.

L'autonomia interna garantisce che i singoli pubblici ministeri, sebbene soggetti a meccanismi di controllo gerarchico, mantengano una sfera protetta di indipendenza nel loro processo decisionale. Senza l'una, l'altra crolla: l'assenza di autonomia interna trasformerebbe il pubblico ministero in un corpo burocratico di funzionari amministrativi che si limitano a eseguire gli ordini superiori, rendendolo incompatibile con la nozione costituzionale di autorità giudiziaria.

Come ha osservato Rui Cardoso, pubblico ministero ed ex presidente della SMMP (Associazione dei procuratori portoghesi), «l'assenza di una delle due dimensioni, non solo in termini giuridici ma soprattutto in termini pratici, comprometterebbe irrevocabilmente l'esistenza del pubblico ministero come magistratura e la sua capacità di svolgere la sua missione costituzionale».

Il principio è sostenuto anche a livello sovranazionale: le istituzioni europee, tra cui il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, sottolineano costantemente che l'indipendenza del pubblico ministero è un prerequisito per l'indipendenza giudiziaria e lo Stato di diritto. Il Consiglio consultivo dei procuratori europei (parere n. 18) ha affermato che i pubblici



ministeri «devono svolgere le loro funzioni liberi da pressioni o interferenze esterne, nel rispetto della separazione dei poteri e della responsabilità».

2. Idee sbagliate sulla gerarchia

Un malinteso ricorrente deriva dall'analogia tra la gerarchia della procura e il comando militare. I critici spesso ritengono che, come nell'esercito, gli ordini siano assoluti e incondizionati. Ciò è errato. La gerarchia del pubblico ministero non è né rigida né permanente, ma funzionale e temporanea. Un magistrato detiene l'autorità gerarchica solo mentre ricopre un ruolo specifico. Inoltre, l'intervento dei superiori deve rispettare rigorosamente le norme statutarie e le regole processuali. L'articolo 100, paragrafo 2, dello Statuto del pubblico ministero (di seguito: EMP) chiarisce che l'intervento gerarchico in materia processuale deve rispettare la legge.

3. Struttura gerarchica e poteri

L'assetto gerarchico è esplicitamente previsto dalla legge, in particolare dall'articolo 14 dell'EMP. Le figure chiave investite di funzioni gerarchiche, direttive e procedurali in materia penale sono: il Procuratore generale della Repubblica (PGR); il Viceprocuratore generale della Repubblica; i Procuratori generali regionali; il Direttore del Dipartimento centrale di investigazione e azione penale; i Procuratori coordinatori dei 23 distretti giudiziari; i Direttori dei Dipartimenti regionali di investigazione e di esercizio dell'azione penale; i Procuratori a capo delle divisioni del DIAP (Dipartimenti di investigazione e azione penale).

Il PGR detiene poteri centrali attraverso direttive, istruzioni e ordini. Si tratta di strumenti essenziali per garantire l'applicazione uniforme del diritto penale in tutto il paese, armonizzare le pratiche divergenti in materia di azione penale e garantire la parità di trattamento dei cittadini davanti alla legge. Le direttive servono spesso a stabilire approcci investigativi comuni in settori sensibili (ad esempio, nei casi di violenza domestica). Le istruzioni forniscono orientamenti più specifici di natura vincolante, mentre gli ordini impongono obblighi concreti in determinati procedimenti. La PGR ha anche l'autorità di assegnare pubblici ministeri specifici per assistere o sostituire i colleghi in indagini complesse di grande rilevanza sociale, compresi i "megaprocessi" per reati finanziari o economici. Questa assegnazione selettiva delle competenze previene la frammentazione e garantisce la credibilità istituzionale. È importante sottolineare che tutti gli interventi gerarchici devono essere conformi al codice di procedura penale, escludendo imposizioni arbitrarie.

I quattro procuratori generali regionali costituiscono quella che è stata definita la "gerarchia sul territorio". Essi supervisionano l'attività della procura all'interno della loro



giurisdizione territoriale, coordinano gli uffici, risolvono i conflitti e possono intervenire nei procedimenti in conformità con quanto stabilito dalla legge. Sono inoltre legittimati a riassegnare i casi tra i magistrati quando ciò sia giustificato da eccezionale complessità o interesse pubblico.

Coordinatori distrettuali: a livello distrettuale (comarcas), i procuratori coordinatori gestiscono gli uffici delle Procure locali, intervengono nelle indagini nel rispetto delle rigide condizioni del Codice di procedura penale e assumono la rappresentanza in casi particolarmente delicati o complessi. L'articolo 83, paragrafo 2, dell'EMP affida specificamente questi compiti ai capi degli uffici locali, rafforzando la loro capacità sia come leader che come attori processuali attivi.

4. Leadership e gestione nella gerarchia

Come ha sostenuto António Ventinhas, pubblico ministero ed ex presidente dell'SMMP, il ruolo dei dirigenti gerarchici non è riduttivo, ma va ben oltre l'emanazione di istruzioni. Essi devono guidare, coordinare, risolvere le controversie, agire come intermediari istituzionali con organismi esterni, gestire i compiti organizzativi e alleggerire gli oneri amministrativi che gravano sui magistrati di base. Il servizio non può funzionare efficacemente se la leadership degenera in compiti puramente burocratici. La missione ultima della Procura non è la produzione di relazioni o grafici statistici, ma la difesa dei cittadini e la protezione della comunità democratica.

L'esercizio delle funzioni gerarchiche dovrebbe privilegiare il dialogo e la ricerca del consenso, al fine di rispondere adeguatamente alle sfide quotidiane che i magistrati devono affrontare. È essenziale un rapporto di reciproca lealtà istituzionale e la tendenza di alcuni dirigenti gerarchici a sottovalutare il dialogo e la ricerca del consenso è motivo di preoccupazione. Un superiore gerarchico nel pubblico ministero, consapevole della specificità del rapporto funzionale e dell'autonomia intrinseca della magistratura, non può essere una persona distante, che non ascolta i magistrati sotto la sua responsabilità, limitandosi a impartire ordini senza cercare di comprendere la realtà concreta e favorire l'adesione dei destinatari.

5. Gerarchia, autonomia e pressioni esterne

La coesistenza equilibrata tra autonomia e gerarchia riflette la natura ibrida del pubblico ministero portoghese: esso è sia un magistrato dotato di autorità giudiziaria sia un'istituzione coordinata con responsabilità nazionali. La sua autonomia, sia esterna che interna, funge da scudo contro indebite influenze politiche, garantendo al contempo la coerenza nella pratica dell'azione penale. La gerarchia, a sua volta, non funziona come un meccanismo di dominio, ma come un quadro di riferimento per il coordinamento, la certezza del diritto e la responsabilità. Tuttavia, questo modello rimane vulnerabile alle



pressioni esterne. I tentativi politici di indebolire l'autonomia interna, descrivendola come inefficienza o anarchia, rischiano di trasformare il pubblico ministero in un corpo di funzionari amministrativi, minando il suo ruolo costituzionale ed erodendo l'indipendenza della giustizia nel suo complesso. Le raccomandazioni europee chiariscono che una tale traiettoria sarebbe incompatibile con la stessa nozione di Stato di diritto.

6. La direttiva n. 4/2020 del Procuratore Generale e i rischi per l'autonomia interna

L'autonomia interna dei pubblici ministeri, ovvero l'indipendenza decisionale di ciascun magistrato nell'ambito dei procedimenti penali, è seriamente minacciata dalla direttiva n. 4/2020, emanata dall'ex Procuratore generale. Tale direttiva contraddice il quadro normativo che disciplina i pubblici ministeri e non è in linea con il modello dei pubblici ministeri come autorità giudiziarie, né con gli standard fissati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

L'articolo 97, paragrafo 4, dello statuto dei pubblici ministeri stabilisce che l'intervento gerarchico nei procedimenti penali è disciplinato rigorosamente dal diritto processuale penale, uno statuto che traccia una linea netta tra l'intervento gerarchico in materia penale e quello in materia non penale.

La direttiva n. 4/2020, vincolante per tutti i pubblici ministeri, conferisce ai superiori gerarchici l'autorità di impartire istruzioni concrete ai subordinati nei procedimenti penali, consentendo un'interferenza diretta nelle modalità di svolgimento e di conclusione delle indagini. Ciò è in contraddizione con il codice di procedura penale, che vieta espressamente tali ordini diretti.

Sebbene le direttive del Procuratore Generale costituiscano istruzioni amministrative obbligatorie per tutti i pubblici ministeri, tali norme amministrative non possono prevalere o modificare le disposizioni di legge, compreso lo statuto dei pubblici ministeri o il codice di procedura penale. Pertanto, l'autonomia dei pubblici ministeri, fondamentale per l'imparzialità e l'integrità giudiziaria, è gravemente compromessa da questa direttiva.

Questa minaccia all'autonomia è accentuata se considerata alla luce degli standard giuridici europei in materia di indipendenza del pubblico ministero. La concezione del pubblico ministero come autorità giudiziaria, centrale rispetto agli standard stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, è incompatibile con questa direttiva.

Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale, la Corte amministrativa suprema (STA), nella causa n. 47/21.3BALSB – un ricorso presentato dall'SMMP che chiedeva la dichiarazione di illegittimità generale della direttiva n. 4/2020 sui poteri gerarchici nei procedimenti penali – ha emesso una sentenza nel merito. Tale sentenza è stata sfavorevole al SMMP, il ricorrente; tuttavia, è stato presentato un ricorso in appello, tuttora pendente.



Per oltre quarant'anni, nessun Procuratore Generale aveva mai emanato una direttiva che consentisse un intervento gerarchico invasivo in casi specifici, tranne nelle ipotesi consentite dal diritto processuale, anche in base alla precedente normativa, che non conteneva un divieto espresso in tal senso. La recente riforma legislativa, infatti, ha esplicitamente respinto l'approccio contenuto nella direttiva n. 4/2020, ribadendo che l'intervento gerarchico può avvenire solo in base alle disposizioni del codice di procedura penale.

Le dichiarazioni del MEDEL, rilasciate a Napoli e Firenze, sottolineano che la vera indipendenza e autonomia dei pubblici ministeri è essenziale per l'indipendenza dei sistemi giudiziari e costituisce un pilastro dello Stato di diritto. Ai pubblici ministeri devono essere garantite tutele equivalenti a quelle dei giudici, libere da interferenze esterne, al fine di salvaguardare l'indipendenza del processo decisionale. Tuttavia, tale indipendenza è ora messa a repentaglio dall'attuale direttiva.

Inoltre, la direttiva richiede che gli ordini dei superiori gerarchici non siano inseriti nel fascicolo penale, ma in un fascicolo "amministrativo" parallelo. In questo fascicolo separato, i superiori possono emettere ordini in specifici casi penali, interferendo con le indagini condotte dai magistrati o dalle squadre subordinate. Tale supervisione avviene al di fuori del fascicolo processuale ufficiale e non segue le regole previste per i procedimenti penali, il che non è ammissibile. Inoltre, la decisione sull'accesso delle parti a tale fascicolo è la stessa che ha emesso gli ordini controversi, compromettendo così trasparenza e responsabilità.

7. Il Consiglio superiore della Procura generale

La gestione delle carriere, delle promozioni, dei trasferimenti e delle questioni disciplinari dei magistrati è di competenza del Consiglio superiore della Procura generale (CSMP), un organo plurale e indipendente concepito proprio per impedire che il potere gerarchico diventi uno strumento di potere discrezionale. Il CSMP garantisce che i trasferimenti e le assegnazioni dei magistrati seguano criteri oggettivi e trasparenti e non interessi personali o politici.

L'equilibrio dei poteri all'interno del pubblico ministero è garantito, nel suo complesso, dall'esistenza di un contrappeso politicamente indipendente al procuratore generale, ovvero il CSMP, strutturato in termini sostanzialmente simili ai cosiddetti organi di autogoverno della magistratura.

Nella nota formulazione di Cunha Rodrigues (ex Procuratore Generale), la suddetta dicotomia di poteri, in equilibrio permanente, può essere sintetizzata dalla massima: chi comanda (il Procuratore Generale) non nomina, non valuta e non disciplina, e chi nomina, valuta e disciplina (il CSMP) non comanda.



Il CSMP incarna quindi l'autonomia del pubblico ministero rispetto al potere politico. Secondo l'articolo 164 dello Statuto del sistema giudiziario (LOSJ), esso è «l'organo supremo di gestione e disciplina della magistratura della Procura».

I poteri di nomina, assegnazione, trasferimento e promozione dei pubblici ministeri, così come l'autorità disciplinare, non appartengono agli organi politici, né al Procuratore Generale, che è nominato dalle autorità politiche.

8. Conclusione

Il pubblico ministero portoghese costituisce una magistratura di rango costituzionale che coniuga autonomia e gerarchia in un equilibrio peculiare. Lungi dall'essere inconciliabili, questi principi si sostengono a vicenda: l'autonomia salvaguarda l'indipendenza dell'azione penale, mentre la gerarchia garantisce unità, coerenza e responsabilità. Le idee errate che equiparano la gerarchia della procura al comando assoluto oscurano il quadro giuridico specifico che modella e limita il potere gerarchico. I tentativi di smantellare l'autonomia interna non solo compromettono l'equilibrio istituzionale, ma minacciano anche l'indipendenza della giustizia in Portogallo. Nel più ampio contesto europeo, preservare entrambe le dimensioni dell'autonomia è essenziale per sostenere la legittimità e l'autorità della procura in uno Stato democratico governato dallo Stato di diritto.

24 ottobre 2025