

Un'esperienza di separazione delle carriere: l'ordinamento portoghese

di *Eduardo Maia Costa*

La separazione delle carriere inquirente e giudicante è stata frutto, in Portogallo, della riforma del sistema giudiziario dopo la rivoluzione del 1974.

La scelta fu accompagnata da una, ad oggi indiscussa, totale e ferma indipendenza dall'esecutivo, garantita dal Consiglio superiore del pubblico ministero, composto da magistrati eletti e membri "laici", con maggioranza di magistrati, e presieduto dal procuratore generale della Repubblica. La formazione rimane invece comune tra inquirenti e giudicanti.

La gerarchizzazione del pubblico ministero ha peraltro prodotto una deriva burocratica, rivolta all'adempimento di direttive gerarchiche e all'ottenimento di risultati misurabili in statistiche e una forte dipendenza dell'effettività dell'azione dei pubblici ministeri dal maggiore o minore dinamismo dei vertici gerarchici.

Da pochi anni, con l'integrazione e la stabilizzazione dei quadri e la creazione di strutture interne specializzate, si sono registrati risultati significativi a livello della lotta alla criminalità più grave. Il dinamismo acquisito e le attese sociali sono ormai elevate, ed è dunque difficile una "frenata" improvvisa...

1. Com'è nata la separazione delle carriere

La separazione organica tra la carriera dei giudici e quella del pubblico ministero è stata istituita in Portogallo nel 1978, integrata nella riforma globale del sistema giudiziario approvata con l'istituzionalizzazione della democrazia dopo la rivoluzione del 25 aprile 1974.

Prima della rivoluzione, il pubblico ministero costituiva organicamente una fase del percorso della carriera giudiziaria. I magistrati entravano obbligatoriamente nella categoria dei pubblici ministeri e poi, per mezzo di concorso, erano ammessi nella magistratura come giudici. I quadri superiori del pubblico ministero erano giudici nominati in "commissione di servizio" temporanea. Cioè, il pubblico ministero era costituito, nella base, da magistrati "provvisori" e, a livello superiore, da giudici "importati".

Questa situazione fu ritenuta insostenibile poiché si intendeva assegnare al pubblico ministero un

ruolo rafforzato nel sistema giudiziario, concedendogli autonomia nei confronti dell'esecutivo e, a livello funzionale, la titolarità dell'azione penale senza ingerenze esterne, e delle nuove competenze rivolte alla difesa della legalità democratica.

Questo dimensionamento delle funzioni del pubblico ministero fu dunque ritenuto incompatibile con la precedente struttura organica: la soluzione della separazione totale delle carriere, dotando il pubblico ministero di un corpo proprio di magistrati, si presentò come naturale.

Quelle di giudici e procuratori divennero carriere diverse, senza comunicazione fra loro: carriere "parallele", con gradi di progressione identici.

La separazione delle carriere ha imposto la creazione di una Scuola della magistratura (Centro di studi giudiziari), che funziona sin dal 1980, una Scuola che forma candidati a giudici e a procuratori, reclutati per mezzo di concorso pubblico, con un sistema di formazione parzialmente misto.

Il pubblico ministero è stato dotato di autonomia, avendo come organo superiore di gestione e

disciplina il Consiglio superiore del pubblico ministero, composto da magistrati eletti e membri “laici” (nominati dal Parlamento e dal Ministro della giustizia), con maggioranza di magistrati, e presieduto dal procuratore generale della Repubblica. Quest’ultimo è nominato dal Presidente della Repubblica (eletto per mezzo di suffragio universale), su proposta del Governo.

Il pubblico ministero fu strutturato come magistratura gerarchica, dalla base al vertice, avendo il procuratore generale competenza di direzione funzionale di tutta la magistratura inquirente. Esercita le sue funzioni per un mandato (rinnovabile) di sei anni.

Questo è, nelle sue grandi linee, lo Statuto del pubblico ministero portoghese.

2. Breve bilancio dell’esperienza della riforma

Sono trascorsi quarant’anni dall’istituzionalizzazione della separazione delle magistrature e dell’autonomia del pubblico ministero (che è scritta nella Costituzione sin dal 1989), cosicché possiamo tracciare un breve bilancio della esperienza vissuta.

Possiamo ritenere sicuro che, rispetto al passato, la separazione delle carriere ha assegnato al pubblico ministero una condizione essenziale per l’esercizio delle sue funzioni: la dotazione di un quadro proprio e permanente di magistrati, cosciente dello suo Statuto e delle sue funzioni, impegnato nell’adempimento della sua “missione”.

A ciò ha contribuito senza dubbio un intenso attivismo sindacale, che ha accompagnato tutto il periodo di “formazione” della nuova magistratura, negli anni ‘80.

Tuttavia, il pubblico ministero ha affrontato sistematicamente un grave *deficit* di quadri, che il Centro di studi giudiziari, più preoccupato della formazione dei giudici, solo da poco tempo è riuscito a supplire. Questo *deficit* ha nuociuto moltissimo all’adempimento soddisfacente dei compiti attribuiti al pubblico ministero che si è visto obbligato ad adempiere ai compiti basilari ed ostacolato nell’organizzarsi internamente in forma più adeguata ad affrontare la criminalità più complessa o organizzata.

Questa insufficienza di quadri ha aiutato anche il sorgere di una cultura burocratica, rivolta all’adempimento di direttive gerarchiche e all’ottenimento di risultati misurabili in statistiche, anziché nel perseguimento dei compiti fondamentali che sono attribuiti alla magistratura inquirente.

Evidentemente, ha contribuito moltissimo a questo risultato la strutturazione gerarchica del pubblico ministero, dal vertice alla base, che apre le porte a quella cultura, e fa dipendere il funzionamento di tut-

ta la magistratura dall’azione (oppure inazione...) del procuratore generale. Questo è un problema centrale/strutturale del pubblico ministero portoghese, che in parte (ma solo in parte) è compensato dal principio della legalità o dell’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale.

Solo da pochi anni, con l’integrazione e la stabilizzazione dei quadri e la creazione di strutture interne specializzate, si sono registrati risultati significativi a livello della lotta alla criminalità più grave. In effetti la creazione di strutture di coordinamento nazionale, alcune tematiche, con magistrati di esperienza, ha permesso un approccio sistemico alle diverse competenze del pubblico ministero. Specificamente a livello penale, la creazione di unità organiche speciali e miste (integrando magistrati esperti delle diverse fasi processuali), per le indagini sulla corruzione, sulla criminalità economica e finanziaria, sulla criminalità organizzata e transnazionale, ha veicolato un’indagine criminale più efficace e rivolta alla sua sostenibilità in giudizio.

Questo nuovo dinamismo negli ultimi cinque anni si deve anche, non si può negare, all’atteggiamento innovatore dell’attuale procuratore generale (per la prima volta una donna), frontalmente in contrasto con quello del precedente procuratore generale.

Non c’è dubbio che l’atteggiamento del procuratore generale è molto (troppo!) importante per il livello di efficacia dell’attività del pubblico ministero portoghese. Tuttavia, il dinamismo acquisito e le attese sociali sono ormai elevate, ed è dunque difficile una “frenata” improvvisa ...

3. Prospettive a breve termine

Attualmente lo Statuto del pubblico ministero si trova in una fase di revisione. Non si conosce ancora nessun progetto scritto. In prospettiva c’è la consacrazione di un modello organizzativo che chiarisca con rigore le competenze e le funzioni delle diverse strutture gerarchiche e i rapporti fra loro; che privilegi il merito nella progressione della carriera e stabilisca il principio del concorso, con criteri oggettivi e prestabiliti, nell’accesso ai posti di direzione e ai posti nelle strutture specializzate; infine che consacri l’autonomia finanziaria del pubblico ministero, rafforzando le condizioni per un esercizio effettivo della sua autonomia funzionale e istituzionale.

Completamente fuori dalle prospettive di riforma è la modifica delle linee strutturali del pubblico ministero – concretamente la separazione delle carriere – che è oggi una scelta assolutamente stabilizzata e consensuale, sia nell’ambito giudiziario, sia in quello delle forze politico-partitiche.

Davvero, quella scelta non è stata mai in discussione durante questi quarant'anni. Non si conosce nessuna iniziativa parlamentare e neanche alcuna proposta della società civile per riprendere la vecchia "confusione" di carriere.

L'autonomizzazione organica del pubblico ministero, in connessione con l'autonomia nei confronti dell'esecutivo, si è rivelata, a lungo, come una scelta essenziale per la dignità del pubblico ministero come magistratura e per lo sviluppo della sua attività.