



LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE NELL'ESPERIENZA PORTOGHESE A 50 ANNI DALLA SUA ENTRATA IN VIGORE

di *Paulo Pinto de Albuquerque**

Riceviamo e volentieri pubblichiamo la relazione¹ tenuta dal Prof. Paulo Pinto de Albuquerque, Cattedrático della Università Cattolica di Lisbona, Doctor honoris causa mult., già giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel corso dell'Inaugurazione dell'anno giudiziario dei penalisti italiani, organizzata dall'Unione Camere Penali Italiane e svoltasi a Milano il 7 e l'8 febbraio 2025.

1. Desidero esprimere il mio sincero ringraziamento per il gradito invito a partecipare alla Cerimonia di apertura dell'anno giudiziario degli avvocati penalisti italiani. Come sapete, sono un amico dell'Italia, avendo avuto l'onore di essere ammesso, in qualità di membro effettivo, in tre associazioni giuridiche italiane: la **Società Italiana di Diritto Internazionale** (dal 2015), l'**Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale** (dal 2016) e l'**Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale "G.D." Pisapia** (dal 2017). Da oltre venticinque anni, ho inoltre mantenuto rapporti con numerose università italiane. Il mio lavoro ha tratto un significativo beneficio dagli illuminanti confronti che molto spesso ho avuto nell'ambito accademico con molti colleghi italiani². Ho inoltre partecipato a numerose iniziative della

¹ Traduzione di Olimpia Barresi, dottoressa di ricerca in Diritto penale nell'Università di Bologna.

² Tra i tanti, vorrei qui ricordare i miei colleghi professori di queste università: **Bari** (Giuseppe Losappio), **Bologna** (Elena Valentini, Francesca Curi, Luigi Stortoni, Michele Caianiello, Paolo Lobba, Renzo Orlandi, Vittorio Manes), **Calabria** (Maristella Amisano), **Campania "Luigi Vanvitelli"** (Andrea Saccuci, Stefano Manacorda), **Catania** (Adriana Di Stefano, Ana Maria Maugeri, Francesca Longo, Giovanni Grasso, Rosaria Sicurella, Valeria Scalia), **Ferrara** (Alessandro Bernardi, Andrea Pugiotto, Donato Castronuovo, Michele Piferri), **Firenze** (Daniela Ranalli, Diego Mauri, Emilio Santoro, Francesco Palazzo, Sofia Ciuffoletti), **Foggia** (Adelmo Manna, Donatella Curtotti), **Genova** (Vincenzo Sciarabba), **Messina** (Antonio Ruggeri, Carmela Panella, Francesca Pellegrino, Lucia Riscato, Marcella Distefano, Maria Piera Rizzo), **Milano-Biccoca** (Domenico Pulitanò, Elisabetta Lamarque, Silvia Buzzelli), **Milano-Bocconi** (Francesco Viganó, Marco Ventoruzzo, Marta Cartabia, Oreste Pollicino), **Milano-Cattolica** (Claudia Mazzucato, Francesca De Vittor, Francesco Bestagno, Gabriele Della Morte, Gabrio Forti, Giulio Ubertis, Michele Massa), **Milano-Statale** (Angela Della Bella, Angelica Bonfanti, Barbara Randazzo, Bruno Nascimbene, Daniela Vigoni, Davide Galliani, Emilio Dolcini, Fabio Basile, Gian Luigi Gatta, Marco

Formazione decentrata della **Scuola Superiore della Magistratura**, a Roma, Firenze e Milano (su invito di Antonio Balsamo e Adriano Scudieri), nonché con il **Centro europeo inter-universitario per i diritti umani e la democratizzazione**, a Venezia, occasioni nelle quali sono stato invitato per stimolare un confronto sull'attuazione delle nuove proposte, secondo le rispettive aree di intervento.

2. Questa volta, i colleghi italiani mi hanno chiesto di parlare del sistema della separazione delle carriere della magistratura, giudicante e requirente, in Portogallo. Lo farò, ma affrontando al contempo altre tre questioni fondamentali: la consacrazione di un nuovo statuto del Pubblico Ministero, l'istituzionalizzazione di un sistema di formazione professionale per la magistratura e la riforma strutturale del processo penale in Portogallo. L'esperienza che ho acquisito nel corso di quarant'anni come giudice nazionale e internazionale, avvocato, professore di diritto e attivista per i diritti umani mi consente di affermare che queste questioni sono strettamente connesse tra loro e che il successo della separazione delle carriere in Portogallo è stato in larga parte dovuto alle riforme concomitanti dello statuto del Pubblico Ministero, della formazione professionale dei magistrati e del processo penale.
3. **La separazione delle carriere della magistratura contribuisce**, in maniera significativa, **alla piena realizzazione del principio accusatorio, alla salvaguardia del principio di presunzione di innocenza e al rispetto del giusto processo**. Inoltre, **favorisce** anche una **maggiore valorizzazione della magistratura requirente**. In Portogallo, prima della separazione delle carriere, la carriera del Pubblico Ministero veniva considerata come una carriera preparatoria per l'ingresso nella magistratura giudicante. Il sostituto procuratore era visto come una figura di minor valore rispetto al magistrato giudicante, poiché solo se avesse fatto carriera per un numero significativo di anni nella magistratura requirente avrebbe

Pedrazzi, Paola Bilancia), **Modena** (Luigi Foffani), **Padova** (Andrea Gattini, Andrea Sitzia, Barbara Demozzi, Filippo Viglione, Marco Mascia, Roberto Kostoris, Sara Pennicino, Silvio Riondato), **Pavia** (Michele Taruffo), **Palermo** (Pasquale Di Sena, Vincenzo Militello), **Perugia** (Anna Silvia Bruno, Giorgio Repetto, Luisa Casseti), **Pisa** (Elena Malfatti, Paolo Passaglia), **Pisa-Santanna** (Chiara Macchi, Giuseppe Martinico), **Roma-La Sapienza** (Glauco Giostra, Lina Panella), **Roma-LUISS** (Antonio Gullo, Maria Lucia Di Bitonto, Maurizio Bellacosa, Paola Severino), **Roma-LUMSA** (Antonino Pulvirenti), **Roma-III** (Daniele Piva, Luca Donati, Franco Modugno, Mauro Palma), **Salerno** (Angela Di Stasi), **Siena** (Andrea Pisaneschi, Elena Bindi, Marco Simonelli, Ornella Feraci, Riccardo Pavoni, Tania Groppi), **Torino** (Marco Pelissero, Mario Chiavario) e **Verona** (Annalisa Ciampi).

raggiunto quest'ultima posizione. D'altra parte, i giudici che si sono distinti nell'esercizio di ruoli di leadership sono stati nominati ad occupare posizioni di vertice nel Pubblico Ministero.

4. Questo comportava, tra l'altro, due conseguenze molto negative. In primo luogo, la carriera del Pubblico Ministero veniva percepita come una carriera di minor valore, riducendo così la sua rilevanza istituzionale e il prestigio sociale del ruolo. In secondo luogo, la carriera preparatoria del Pubblico Ministero alimentava tra i giudici un pregiudizio endemico favorevole all'accusa, danneggiando così gravemente il principio accusatorio, la presunzione di innocenza e il giusto processo. Questi aspetti problematici sono stati definitivamente superati con la separazione delle carriere. In sintesi, la separazione delle carriere ha rafforzato l'indipendenza del potere giudiziario e incrementato le garanzie per i cittadini. Ma gli effetti della “rivoluzione dei garofani” non si sono fermati qui, nel settore giudiziario.
5. Infatti, dopo il 25 aprile 1974, è stata concepita una carriera autonoma per i giudici e un'altra per i pubblici ministeri, i quali possono progredire professionalmente senza la necessità di ricoprire prima le funzioni di magistrati giudicanti, così come i giudici possono iniziare la loro carriera senza la fase preparatoria nel Pubblico Ministero. Giudici e pubblici ministeri ricevono ora una formazione comune e possono scegliere una delle due carriere nella magistratura. Le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri sono state strutturate in parallelo, cioè con lo stesso insieme di diritti e doveri a tutti i livelli. Le incompatibilità, gli obblighi e le sanzioni in caso di procedimento disciplinare sono stabiliti, per legge, in modo identico dalla legge per entrambe le categorie.
6. Questa innovazione è stata concepita, parallelamente, con l'istituzionalizzazione di un sistema di formazione per i magistrati e con la creazione di un organismo pubblico, il *Centro de Estudos Judiciários*, Centro di Studi Giuridici, con competenze per la formazione preparatoria iniziale e continua di tutti i magistrati portoghesi. Da quel momento in poi, la formazione dei magistrati ha previsto una fase iniziale, che si tiene a Lisbona, di approfondimento delle conoscenze relative all'applicazione pratica del diritto, seguita da una fase successiva, nelle singole circoscrizioni, di perfezionamento delle tecniche processuali. Questo sistema di formazione ha comportato, da un lato, la necessità di elaborare piani di formazione iniziale distinti per le due

magistrature, ma ha preservato, dall'altro, l'esistenza di moduli di formazione comuni per i magistrati giudiziari e i pubblici ministeri. Inoltre, i Consigli superiori delle due magistrature (Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público) partecipano attivamente, attraverso i loro rappresentanti negli organi interni del Centro di Studi Giuridici, a tutto il processo di selezione e formazione dei magistrati, compresa l'individuazione delle nuove esigenze emergenti nella formazione continua.

7. Questo modello di formazione congiunta dei magistrati ha evitato una spaccatura nella cultura professionale dei giudici e dei Pubblici Ministeri. È stata così garantita l'intenzione originaria del legislatore di rafforzare le garanzie dei cittadini di fronte alla legge, senza compromettere la struttura del processo penale.

8. Questo sistema organizzativo istituito dal legislatore ordinario è stato rafforzato dalle precedenti scelte del legislatore costituente, che si ritrovano sia nella Costituzione del 1976 che nelle sue successive revisioni costituzionali del 1989 e del 1997. In Portogallo, la separazione delle carriere non ha contribuito a una "logica securitaria" del Pubblico Ministero, né tantomeno al suo allontanamento dalla "cultura della giurisdizione", poiché il Pubblico Ministero, nel quadro costituzionale portoghese, fa parte di una magistratura indipendente dal Governo. La competenza a rappresentare lo Stato, in particolare nei tribunali civili e nei tribunali amministrativi e fiscali, è strettamente legata alla difesa della legalità democratica, che la legge attribuisce anche al Pubblico Ministero. Anche in questi casi, infatti, il Pubblico Ministero agisce in modo imparziale e indipendente, non essendo subordinato a nessun organo specifico dell'apparato statale. Secondo la Costituzione portoghese, il Pubblico Ministero gode di autonomia rispetto agli altri organi del potere centrale, regionale e locale. L'autonomia del Pubblico Ministero è caratterizzata dal fatto di essere vincolata a criteri di legalità e imparzialità e dall'esclusiva soggezione dei pubblici ministeri alle direttive, ordini e istruzioni previsti nel loro statuto, nell'ambito della loro gerarchia interna. È importante sottolineare che, nei procedimenti penali, il Pubblico Ministero deve esercitare l'azione penale nel rispetto del principio di legalità, indagando sul caso con imparzialità e tenendo in considerazione tutti gli elementi a carico o a discarico dell'indagato o imputato.

9. In sintesi, **la separazione delle carriere rappresenta una conquista fondamentale per la democrazia portoghese**, che ha avuto successo nella pratica. Questo è una opinione condivisa tra giudici, Pubblici Ministeri, avvocati e, più in generale, dalla società civile.

10. **Non è sbagliato ritenere che il funzionamento di queste scelte ordinamentali e il modello adottato dal Portogallo siano applicabili anche in Italia.** La storia politica e la cultura giuridica italiana e portoghese sono simili. Ricordiamo che i nostri Paesi, in passato, sono stati governati da dittature che hanno soffocato il potere giudiziario e strumentalizzato il ruolo del Pubblico Ministero (della pubblica accusa) e che oggi entrambi vivono in regimi democratici integrati in due comunità politiche europee, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea, fondate sulla Convenzione Europea dei Diritti Umani. A questo proposito, è molto istruttivo studiare la storia della riforma del processo penale nei nostri due Paesi. Ho fatto questo studio. Ho avuto modo, nel lavoro di scrittura della mia tesi di dottorato, di constatare l'influenza reciproca dei progetti di riforma del processo penale degli anni Ottanta del secolo scorso, che hanno dato origine ai nuovi codici di procedura penale approvati nel 1987 in Portogallo e nel 1988 in Italia. In questi codici, la scelta fondamentale di un processo di stampo accusatorio era strettamente legata al rifiuto della figura del Giudice Istruttore (*Untersuchungsrichter*, titolare indipendente delle indagini) e alla concettualizzazione di un nuovo statuto istituzionale e processuale del Pubblico Ministero.

11. In Portogallo, il Codice di procedura penale del 1987 mirava a implementare un nuovo paradigma del processo penale. Il nuovo paradigma considerava l'efficienza del sistema come condizione fondamentale per un esercizio costituzionalmente limitato e proporzionato della forza pubblica. Un'azione penale inefficiente sia nei mezzi investigativi che utilizza, sia nel tempo impiegato è sproporzionata. In questo modo, la 'funzionalità del sistema penale' (*Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege*) ha acquisito una dimensione costituzionale imprescindibile ed è diventata uno dei criteri guida della riforma penale. Con l'intento di promuovere l'adeguamento della struttura del processo a tale obbligo costituzionale, il legislatore ha attribuito la direzione di tutta la fase di indagine (prima del rinvio a giudizio) al Pubblico Ministero. Allo stesso tempo, la preferenza per la creazione di spazi di consenso nella gestione della micro criminalità, chiaramente manifestata nei regimi di sospensione provvisoria

del processo con ingiunzioni e nel processo di *'ordem penal'*, rifletteva già un programma politico ambizioso di 'degiurisdizionalizzazione' o di *judicial diversion*. Anche l'azione penale, in uno Stato di diritto democratico, obbedisce a un concetto materiale di uguaglianza, con ripercussioni dirette sullo *status* dei soggetti processuali. Questa caratteristica distintiva del nuovo paradigma richiedeva che l'accusa e la difesa partecipassero, allo stesso livello, alla risoluzione del conflitto e che la *privacy*, la reputazione e la presunzione di innocenza dell'imputato fossero tutelati prima della dichiarazione di colpevolezza di un tribunale. Per promuovere e perseguire questi obiettivi, il legislatore ha istituito una fase autonoma per la raccolta delle prove rilevanti per la condanna e la determinazione della pena e ha rafforzato in modo significativo il rispetto del principio di immediatezza.

12. Tutte queste scelte strutturali del codice di procedura penale portoghese di 1987 sono state condivise dal legislatore italiano nel 1988 e giustificano, anzi direi che richiedono, la separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente, come corollario logico del nuovo paradigma processuale accusatorio, tanto in Portogallo che in Italia.
13. Per le ragioni già esposte, questo sistema non ha determinato, nel corso della sua applicazione, quel progressivo indebolimento della cultura giurisdizionale dei pubblici ministeri, oggetto delle preoccupazioni della magistratura italiana. Trovando fondamento nella stessa Costituzione portoghese, la legittimità democratica del Pubblico Ministero non è mai stata messa in dubbio, così come la possibilità di iniziativa autonoma nel promuovere l'azione penale e la possibilità per i Pubblici Ministeri di dare direttive alla polizia giudiziaria.
14. Il dibattito sul modello di privatizzazione dell'indagine è fallito in Portogallo, non essendo mai stata adottata nel nostro Paese alcuna soluzione legislativa in tal senso, per la mancanza di sostegno da parte dell'opinione pubblica e della stessa avvocatura. Al contrario, il dibattito in Portogallo si è concentrato sulla necessità di una maggiore specializzazione del Pubblico Ministero e dei giudici penali, al fine di affrontare i processi legati alla criminalità violenta, altamente organizzata o particolarmente complessa. La crescente specializzazione del Pubblico Ministero è stata promossa con la creazione delle sezioni del DCIAP (*Departamento Central de Investigação e Ação Penal*, Dipartimento Centrale di Investigazione e Azione Penale). Le funzioni

del DCIAP sono finalizzate a contrastare la criminalità violenta, altamente organizzata o di particolarmente complessa, intervenendo su tre versanti: prevenzione del crimine, direzione delle indagini sulla criminalità di natura trans-distrettuale e coordinamento della direzione delle indagini a livello nazionale (con decentramento dei poteri gerarchici di coordinamento). Questa specializzazione del Pubblico Ministero è stata accompagnata da una concomitante specializzazione dei giudici penali, in particolare con la creazione del *Tribunal Central de Instrução Criminal*, Tribunale Centrale di Istruzione Penale.

15. Tutto sommato, dobbiamo concludere con una nota di ottimismo, ma un ottimismo realistico e esigente: la separazione delle carriere è una riforma virtuosa, e il legislatore italiano è sulla buona strada se la approva. Tuttavia, per produrre effetti pratici positivi, questa riforma deve essere articolata con la garanzia di una vera indipendenza istituzionale e processuale del Pubblico Ministero, la istituzionalizzazione di un sistema di formazione professionale delle magistrature basato su un nucleo comune e la riforma strutturale del processo penale fedele al principio accusatorio e che concretizza la parità delle armi tra accusa e difesa.

Milano, 7.02.2025

**Catedrático della Università Cattolica di Lisbona, Doctor honoris causa mult., già giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo*