

La separazione delle carriere e il processo civile

di Giuliano Scarselli

Professore ordinario di Diritto processuale civile presso l'Università di Siena

1. Nell'attuale dibattito sulla separazione delle carriere tra magistratura requirente e magistratura giudicante mi sembra non si sia tenuto in adeguata considerazione la circostanza che il pubblico ministero, oltre alla sua funzione principale di esercitare l'azione penale, ha ulteriori compiti che stanno fuori dal processo penale, ovvero:

a) il pubblico ministero ha un ruolo anche nel processo civile, visto che questi, nei casi previsti dalla legge, ha diritto di azione al pari delle parti private (art. 69 c.p.c.), mentre in altri casi egli ha comunque il diritto/dovere di intervenire (art. 70 c.p.c.) a pena di nullità della sentenza rilevabile d'ufficio;

b) e inoltre il pubblico ministero, più precisamente la Procura generale presso la Corte di Cassazione, ha legittimazione all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, nonché poteri di indagine sui fatti contestati, e ciò ai sensi degli artt. 14 e 16 del decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109.

2. Esattamente, sia consentito ricordare che il pubblico ministero ha azione, e/o può intervenire nel processo civile, in tutti quei casi il cui il diritto da far valere in giudizio non sia meramente dispositivo e rimesso alla volontà delle parti ma abbia dei risvolti e connotati pubblici, tali appunto da rendere necessaria la partecipazione al processo del P.M.

Al riguardo:

a) Il P.M. ha azione –e quindi può iniziare un processo civile- in una miriade di casi, che sono prevalentemente indicati nel codice civile.

Qui si ricordano le ipotesi principali dell'azione per l'annullamento delle delibere di associazioni e fondazioni (art. 23 c.c.), dell'azione per la dichiarazione di assenza o di morte presunta (art. 48 e 58 c.c.), dell'azione per l'opposizione al matrimonio che non può essere celebrato (art. 102 c.c.), dell'azione per la dichiarazione di nullità del matrimonio (art. 117 c.c.), dell'azione per l'impugnazione del riconoscimento del figlio naturale (art. 264 c.c.), dell'azione per nomina di un curatore speciale del minore quando i genitori non possono o non vogliono compiere uno o più atti nell'interesse del figlio (art. 321 c.c.), dell'azione per l'inabilitazione o l'interdizione dei soggetti parzialmente o totalmente incapaci di intendere e di volere (art. 417 c.c.), dell'azione di denuncia al tribunale quando vi è fondato sospetto di gravi irregolarità nell'adempimento dei doveri degli amministratori e dei sindaci di società di capitali (art. 2409 c.c.), dell'azione per il fallimento di imprese commerciali a carattere non artigianale (art. 6 l. fall.), dell'azione di reclamo contro tutti i decreti del giudice tutelare e contro tutti quelli del tribunale nei casi in cui sia necessario il suo parere (art. 740 c.p.c.), ed infine dell'azione per la cassazione di ogni sentenza civile, ancorché tra le parti già passata in giudicato, nell'interesse oggettivo della legge (art. 363 c.p.c.).

b) In altri casi, come abbiamo detto, il P.M. non può promuovere il processo, ma, se questi è iniziato da una delle parti, ha il dovere di intervenire.

Queste ipotesi sono quelle delle cause matrimoniali, comprese quelle di separazione personale dei coniugi, delle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone, e delle cause che lui stesso può promuovere (art. 70 c.p.c.).

c) Infine, il P.M. “deve intervenire in ogni causa davanti alla Corte di cassazione” (art. 70, 2° comma c.p.c.), esponendo “oralmente le sue conclusioni motivate” (art. 379, 3° comma c.p.c.).

Quando il P.M. ha azione “ha gli stessi poteri che competono alle parti e li esercita nelle forme che la legge stabilisce per queste ultime”; negli altri casi il P.M. “può produrre documenti, dedurre prove, prendere conclusioni nei limiti delle domande proposte dalle parti” (art. 72 c.p.c.).

È vero che in dottrina si è scritto che il pubblico ministero non ha brillato ad oggi nel processo civile (Cipriani, *Materiali per lo studio dell'ordinamento giudiziario*, ESI, 2001, 185 e ss.); tuttavia è parimenti vero che questo suo ruolo non è mai stato messo in discussione da alcuno, e in più occasioni è stato altresì considerato costituzionalmente necessario (v., per tutte, e ad esempio, Corte Cost. 25 giugno 1996 n. 214).

3. Egualmente, sempre fuori dal processo penale, deve ricordarsi la funzione che la Procura generale della Corte di Cassazione ha nei procedimenti di responsabilità disciplinare dei magistrati.

In particolare, come già evidenziato, la Procura generale è la titolare dell'azione disciplinare contro i magistrati, ed è sempre la Procura generale che compie le indagini e conclude per l'archiviazione del procedimento oppure per il rinvio a giudizio del magistrato dinanzi al CSM.

Al riguardo, oltre agli artt. 14 e 16 del decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109, conviene qui ricordare il tenore dell'art. 17, comma 2, 6 e 7.

Esattamente: “2. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al termine delle indagini, se non ritiene di dover chiedere la declaratoria di non luogo a procedere, formula l'incolpazione e chiede al presidente della sezione disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione dà comunicazione al Ministro della giustizia delle sue determinazioni ed invia copia dell'atto.....6. Il Procuratore generale, nel caso in cui ritenga che si debba escludere l'addebito, fa richiesta motivata alla sezione disciplinare per la declaratoria di non luogo a procedere. Della richiesta è data comunicazione al Ministro della giustizia, nell'ipotesi in cui egli abbia promosso l'azione disciplinare, ovvero richiesto l'integrazione della contestazione, con invio di copia dell'atto. 7. Il Ministro della giustizia, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 6, può richiedere copia degli atti del procedimento, nell'ipotesi in cui egli abbia promosso l'azione disciplinare, ovvero richiesto l'integrazione della contestazione, e, nei venti giorni successivi alla ricezione degli stessi, può richiedere al presidente della sezione disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione”.

Si tratta di una legittimazione all'azione che la Procura generale condivide con il Ministro

della Giustizia, soprattutto nelle ipotesi in cui l'iniziativa sia stata presa dello stesso Ministero.

Sono tuttavia innegabili i poteri che la Procura generale ha, tanto nell'avvio del procedimento, quanto nell'istruttoria, quanto nel giudizio.

4. Orbene, a me sembrerebbe evidente che questi ruoli assegnati dalla legge al pubblico ministero fuori dal processo penale presuppongono che lo stesso sia parte integrante di una medesima magistratura.

Il dibattito sulla separazione delle carriere, quindi, a me sembra debba abbracciare anche questi aspetti, e non solo circoscriversi all'interno delle dinamiche del processo penale e del rapporto tra pubblico ministero e avvocato penalista.

Precisamente:

a) per quanto riguarda il processo civile, il pubblico ministero ha in esso un ruolo non secondario, e basti pensare, ancora, ai giudizi relativi ai minori, alla famiglia, alle procedure concorsuali, ed anche a tutti quelli dinanzi alla Corte suprema di cassazione.

Che succede se l'ufficio del P.M. esce dal corpo della magistratura ordinaria ed entra in un'altra organizzazione della pubblica amministrazione?

Io credo si possa affermare con relativa tranquillità che un pubblico ministero, uscito da quella che viene definita la cultura della giurisdizione e assegnato ad un'altra carriera e ad un altro corso di studi e di formazione professionale, potrebbe esercitare quelle funzioni solo con gravi difficoltà e forse con la compromissione delle garanzie costituzionali in materia di giustizia.

È un tema da tenere in considerazione, poiché, nella misura in cui si ritenga impossibile, se non incostituzionale, modificare gli artt. 69 e 70 c.p.c., la separazione delle carriere potrebbe pregiudicare questo assetto, da sempre esistente.

b) Per quanto poi riguarda l'azione di responsabilità disciplinare, è parimenti evidente che essa presupponga che sia esercitata da un magistrato che faccia parte dello stesso ordine del magistrato che subisce l'azione, ovvero, al momento, della stessa magistratura unitariamente considerata.

Se un domani avremo invece una magistratura requirente e una magistratura giudicante separate tra loro, noi avremo altresì una magistratura, quello requirente, che potrà agire contro l'altra magistratura, la giudicante, pur senza farne parte, e per contro noi avremo una magistratura, la giudicante, che dovrà sottostare al procedimento gestito da altra magistratura, la requirente, pur non avendo contro essa alcuna eguale legittimazione all'azione disciplinare, ovvero la magistratura requirente potrà agire sulla magistratura giudicante mentre la magistratura giudicante non avrà azione nei confronti della magistratura requirente.

O, detta in altro modo, la Procura generale, quando promuoverà l'azione disciplinare nei confronti di un pubblico ministero, agirà all'interno della sua stessa magistratura, mentre quando agirà nei riguardi di un magistrato giudicante, l'azione sarà al contrario esercitata oltre e fuori la sua magistratura.

È quindi evidente che la separazione delle carriere comporti una modifica all'assetto della disciplina della responsabilità disciplinare per come fino ad oggi avutasi, e possa creare,

se si vuole, un diverso trattamento tra magistratura e magistratura.
È un altro aspetto che non può essere tralasciato nel dibattito sulla separazione delle carriere.

14 dicembre 2025