

## Lo stato presente del Pubblico ministero davanti alla Corte di cassazione (civile)<sup>1</sup>

1. LA *SUITAS* DELLE «ATTRIBUZIONI DEL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE» – 2. LA DEFICIENZA DI UN CRITERIO GENERALE PER L'ESERCIZIO DEL POTERE DI INTERVENTO – 3. LA CARATTERISTICA *OCTROYÉE* DELLA COMPLESSIVA AZIONE DELL'UFFICIO E IL RELATIVO TRATTO DI PRIVILEGIO SOGGETTIVO – 4. L'ESIGENZA DI RECUPERARE RISORSE ESUBERANTI IN RAPPORTO ALLO SCADIMENTO NORMATIVO DELLA POSIZIONE FUNZIONALE

1. Basta osservare la struttura, prim'ancora che indagare il contenuto degli enunciati che sono nell'art. 70 c.p.c. per avvedersi delle proprietà dell'intervento del Pubblico ministero «davanti alla Corte di cassazione»: gli è dedicato un comma a sé stante, intermedio tra la previsione dei *tipi* di «cause» per cui l'intervento dell'Ufficio rimane un *dovere* nei gradi di merito (1° co.) e quella attributiva del *potere* vero e proprio con riferimento a «ogni altra causa in cui ravvisa un pubblico interesse» (3°). Per le «cause davanti alla corte di cassazione», invece, non ricorre distinzione per *tipi* né è dato *potere* alcuno di selezione tra *cause*: si tratta di un dovere di esercizio dell'intervento che rimane tanto insensibile al tipo di causa quanto escludente qualunque forma di selezione discrezionale (ravvisabile o meno che sia un «pubblico interesse»). Era così anche prima, quando il dovere di prendervi parte era indiscriminato: «Deve intervenire in ogni causa davanti alla Corte di cassazione», si diceva infatti del P.m. Ora, ricorrono pure qui «casi stabiliti dalla legge», ma la legge non ha più riguardo per la natura della «causa», quanto e soltanto per la specie di procedimento che le tocca in sorte.

La *suitas* delle «Attribuzioni del pubblico ministero presso la Corte suprema di cassazione» è, inoltre, confermata dall'art. 76 Ord. giud., dove è prescritto che «Il pubblico ministero presso la Corte di cassazione interviene e conclude [...] in tutte le udienze dinanzi alle Sezioni unite civili e nelle udienze pubbliche dinanzi alle sezioni semplici della Corte di cassazione, ad eccezione di quelle che si svolgono dinanzi alla sezione di cui all'articolo 376, primo comma, primo periodo, del codice di procedura civile» (1° co.); e anche che «Il pubblico ministero presso la Corte di cassazione redige requisitorie scritte nei casi stabiliti dalla legge» (2°).

Dunque, il P.m. agente presso la Corte suprema sembra mancante di un potere generale di intervento *apud iudicem*, come invece ha il corrispondente Ufficio nei gradi di merito, e conseguentemente fa difetto una previsione di criteri discretivi, qual è -nei gradi di merito- il «pubblico interesse» ravvisabile nella «causa». In sintesi: le «Disposizioni generali» ignorano la fattispecie del mero *potere* di intervento «davanti alla Corte di cassazione» né, per l'eventualità,

---

<sup>1</sup> E' il testo dell'intervento svolto il 3 luglio 2017 nella sede del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze nel corso dell'incontro di studi su «Le nuove norme del giudizio di Cassazione».

offrono un criterio di esercizio, tanto meno quello del «pubblico interesse» ravvisabile nella «causa». La deficienza ha non secondarie conseguenze.

2. La capacità di «interv[enir]e e concludere» del P.m. è attualmente svolta «in tutte le udienze dinanzi alle Sezioni unite civili»: al riguardo, però, è agevole osservare che la Procura generale non svolge alcun ruolo peculiare circa l'assegnazione dei ricorsi alle Sezioni unite, nessuna interlocuzione è assicurata dalla legge al P.m. allo snodo iniziale da cui muoverebbe l'eventuale, successivo dovere di intervento (cfr. artt. 374, 376 c.p.c.). Peraltro, anche quando sia la legge stessa a destinare alle Sezioni unite una determinata «causa», in linea di massima non rimarrebbe esclusa presso le medesime ss.uu. l'alternativa della camera di consiglio, e con essa l'obliterazione possibile del dovere della parte pubblica.

Né la Procura generale è chiamata a contraddire «se sussistono i presupposti per la pronuncia in camera di consiglio» per i quali il singolo procedimento sia da destinare alla «sezione di cui all'articolo 376, primo comma» (cfr. artt. 376, 380 bis c.p.c.): destinazione che preclude lo svolgimento di ogni capacità del P.m. di «interv[enir]e e concludere», finanche se un'udienza pubblica per avventura fosse poi tenuta lì.

Ancor meno la Procura generale gode di qualche posizione rilevante per l'opzione tra camera di consiglio ovvero udienza pubblica, l'una e l'altra risultando sempre praticabili presso le «sezioni semplici», e quindi senza che per nessuna «causa» possa dirsi inibita l'adunanza segreta e, con essa, l'estromissione del P.m. quale interveniente necessario (cfr. art. 375, 2° co.).

Mi sembra che sulla base del diritto positivo si debba univocamente concludere che la Procura generale presso la Corte di cassazione non possa più, dato un ordinario ricorso per cassazione, confidare su casi *veramente* «stabiliti dalla legge» nei quali svolgere il proprio *dovere* di intervento, casi invero determinati dalla occasionale fissazione giudiziale dell'udienza pubblica.

In compenso, e sempre che il procedimento non sia stato comunque definito presso la (VI) Sezione di ingresso della Corte, al P.m. viene oggi riconosciuto per l'art. 380 bis. 1 c.p.c. il *potere* di «depositare in cancelleria le sue conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio». Sennonché, a parte il fatto che tali «conclusioni» sembrerebbero affrancate da ogni onere di motivazione (cfr. *per differentiam* l'art. 379, 2° co., c.p.c., dove soltanto per quelle prese oralmente le «conclusioni» si prescrivono «motivate»), proprio qui precipita l'assoluta deficienza, già denunciata sopra, di un criterio generale per l'esercizio del mero *potere* di intervento. E per esperienza comune l'atto del P.m. costituisce assai spesso un evento

sorprendente, sia quando (e perché) c'è, sia quando non c'è. Ed è purtroppo da smentire l'editto che si legge nel sito web della Procura generale, dove compare a illustrare le «Funzioni in materia civile» la declamazione secondo cui «Il Procuratore generale deve intervenire in tutti i procedimenti e non può scegliere i ricorsi sui quali esprimere o non esprimere pareri, salvo casi limitati (udienze di carattere semplice dinanzi alla VI sezione civile)».

Il vero è che all'Ufficio del P.m., in assenza di una preconstituita fattispecie legislativa che sia direttamente concessiva di una posizione di garanzia funzionale nel procedimento davanti alla Corte di cassazione, viene così mantenuto niente più che un privilegio soggettivo, *octroyée* dalla stessa Corte suprema. A ben guardare, il «Pubblico ministero» quale Ufficio nella sua interezza è ridotto al rango procedimentale in cui si trova(va) soltanto «il Procuratore generale» a norma dell'art. 363 c.p.c., dove a lui solo, *uti singulus*, è dato sì il *potere* di richiesta «che la Corte enunci nell'interesse della legge il principio di diritto», ma -come noto- si tratta di posizione soggettiva nemmeno assistita dalle prerogative della giurisdizione, a cominciare dall'obbligo di corrispondenza del giudice.

**3.** Da ultimo il Procuratore generale ha posto con enfasi l'accento proprio su questa personale funzione (nel 2015 è stato anche istituito il registro dei Ricorsi nell'Interesse della Legge - RIL), rivolgendo appelli, ampiamente diffusi nelle comunità di destinazione (scientifiche, accademiche, professionali, istituzionali: cfr. *Foro it.*, 2017, V, 223), perché possano giungergli segnalazioni fruibili per il promovimento di richieste del genere considerato dall'art. 363 c.p.c. Ma, ancora una volta, sembra sottostimata, data la persistente caratteristica *octroyée* dell'azione dell'Ufficio, l'assenza di criteri per l'esercizio di siffatti poteri individuali, aumentando quell'impressione di vero e proprio privilegio soggettivo sopra il dovere funzionale dell'ufficio. Così, tanto il Procuratore generale quanto il Pubblico ministero presso la Corte finiscono per svolgere in maniera imprevedibile e non stabilmente ordinata a un fine legislativamente predeterminato la rispettiva capacità nei confronti della Cassazione.

Nel prendere la parola alla seduta inaugurale dell'anno giudiziario in corso, il Procuratore generale ha parlato di «partecipazione selettiva del pubblico ministero» e ha omologato la più recente soluzione legislativa che gli dà il *potere* di intervento per iscritto nei procedimenti in camera di consiglio delle sezioni semplici a quella «ampiamente sperimentata in relazione al procedimento per la decisione delle istanze di regolamento di giurisdizione e sui regolamenti di competenza», senza così avvedersi dell'enorme distanza che corre tra questi più risalenti casi di predeterminazione legislativa del *dovere* di partecipazione del P.m. al procedimento e quelli più recenti di largizione

giudiziaria di una pura *facoltà*. A qualcosa del genere, infatti, finisce per somigliare quell'esercizio di *voce* che in nulla modifica, neppure nelle forme o tecniche redazionali della ordinanza conclusiva, il dovere del giudice al quale è destinato lo scritto eventuale del P.m.; una facoltà che, oltre alla riduzione del ruolo funzionale che viene esprimendo, sempre meno si giustificerebbe se vero fosse che l'esercizio del P.m. «ha finalità essenzialmente persuasiva e di vera e propria democrazia giudiziaria»: il che appare francamente azzardato quando non propriamente confessorio della sopravvenuta, tendenziale dispensabilità della parte pubblica nel giudizio civile di Cassazione. Certo, il P.G. si affretta(va) ad aggiungere che «in nessun modo la novella può essere interpretata come diretta a ridimensionare la funzione dell' Ufficio requirente nel giudizio civile di legittimità», e tuttavia lasciando inevaso l' interrogativo di fondo, quello che concerne la «linea "selettiva" dell'intervento del Procuratore generale». Qui, infatti, soltanto annunciando una programmatica «concentra[zione del-] l'attività della Procura generale sui ricorsi più delicati», nulla ancora si è detto della regola di selezione, del fine ultimo di quell' intervento (oltre, cioè, la pulsione retorico - persuasiva che dovrebbe connotarlo), e -soprattutto- rimane fermo che il novero dei ricorsi entro cui adesso fare selezione non è stabilito dalla generalità del loro numero, né *una semper* dalla legge, ma è costituito volta per volta dal giudice stesso.

4. Si fa avvertita, allora, l'esigenza di tornare alla *suitas* originaria del *dovere* di intervento del P.m., e di tornare a casi davvero «stabiliti dalla legge». In questo senso vanno, per es., le conclusioni dell'ultima Commissione di studio incaricata di predisporre uno schema di progetto di riforma dell' Ordinamento giudiziario, dove si legge che «Viene ulteriormente proposto, anche in chiave di razionalizzazione delle risorse, un intervento normativo volto ad assicurare la presenza del pubblico ministero presso la Corte di cassazione in funzione autenticamente nomofilattica, limitandola alle sezioni unite in udienza pubblica, ovvero in camera di consiglio se trattasi di solo regolamento di giurisdizione. Nelle ipotesi di fissazione delle sezioni unite per ragioni di contrasto di giurisprudenza o questioni di massima è previsto che il contributo del pubblico ministero possa essere, a sua scelta, scritto e anticipato, nei limiti del termine comune alle parti per le rispettive memorie, facendosi in tal caso materia di dibattito orale avanti alla Corte la stessa posizione del pubblico ministero. Questi, per la scelta di concludere per iscritto, rimarrebbe esonerato dalla partecipazione all'udienza, dove il suo contributo rimane, in alternativa, acquisibile soltanto in forma orale».

A parte l'obiettivo condivisibile di incrementare l'impiego della scrittura in luogo dell'oralità in ogni caso di intervento necessario, vi è chiaramente enunciata l'esigenza di recuperare le risorse di un Ufficio che appaiono attualmente esuberanti in rapporto al registrato scadimento normativo della

posizione funzionale (oltre al Procuratore generale, l'Ufficio conta un P.G. aggiunto, 5 Avvocati generali e 60 sostituti: due avvocati generali e trentadue magistrati sono assegnati a funzioni civili).

Volendo, con un facile travaso, la Procura generale potrebbe fornire la più vera e diretta cooperazione all'efficienza della Corte: l'altissima qualificazione dei magistrati interessati e la loro già matura sensibilità per le forme del giudizio di legittimità potrebbe riuscire assai proficua specie per i molti Collegi della Corte assai spesso divenuti troppo simili a qualsiasi Tribunale (monocratico).

Ferruccio Auletta