

Struttura di formazione decentrata della Corte Suprema di Cassazione

Le impugnazioni del pubblico ministero ed il ricorso nell'interesse della legge (art. 353)



Il ruolo del P.M. nelle cause civili e la natura degli interessi protetti.

*Il P.M. nel processo civile
(a cura di Giovanni Giacalone)
Roma, 17 e 18 ottobre 2018*

Il P.M. nel processo civile

(a cura di Giovanni Giacalone)

Roma, 17 e 18 ottobre 2018

SOMMARIO. 1. Il ruolo del P.M. nelle cause civili e la natura degli interessi protetti. - 2. Le impugnazioni del Pubblico Ministero: caratteri generali. - 3. Osservazioni conclusive.

1. Il ruolo del P.M. nelle cause civili e la natura degli interessi protetti.

Il pubblico ministero nasce nella monarchia assoluta, quale procuratore degli interessi regi: siamo particolarmente informati della genesi e delle vicende che esso attraversa nell'ordinamento francese. Troviamo la prima chiara traccia del pubblico ministero quale istituzione stabile e organizzata in un'ordinanza di Filippo il Bello del 25 marzo 1302: ma è probabile che già prima, di buon'ora, «i re di Francia si facessero rappresentare, nelle cause in cui era in giuoco il loro interesse personale o un interesse pubblico, da procuratori e avvocati a volta a volta nominati per ogni affare». Da ciò risulta l'originaria mancata distinzione fra pubblico ministero e avvocatura dello Stato. Chi ricordi, del resto, dalla storia francese, come i re della vicina nazione si trovassero in frequente contrasto coi tribunali locali, i parlamenti, roccheforti spesso delle autonomie regionali, ha la sensazione come fra pubblico ministero e potere giurisdizionale vi dovessero essere **rapporti non precisamente di costante collaborazione**. Che poi i funzionari del P.M. avendo formazione mentale di **giuristi** ed esercitando il loro ufficio in seno a collegi giudiziari, coi quali non erano praticamente sostenibili posizioni di perpetuo contrasto, finissero non di rado con l'assumere atteggiamento d'indipendenza dal potere regio che rappresentavano (fino a tal punto da concludere verbalmente contro le istruzioni scritte che ricevevano; onde si diceva: **“La penna è schiava, ma la parola è libera”**), atteggiamento quindi di sostanziale colleganza coi tribunali, presso cui svolgevano le loro funzioni, così da esser chiamati **«magistratura in piedi»**, in confronto con quella seduta; tutto ciò depone a favore della coscienza di quei funzionari, a sfavore forse della loro disciplina (Allorio, 1941).

Nel codice del 1942, la presenza del pubblico ministero nel giudizio civile doveva assolvere ad una duplice funzione: da una parte non lasciare al monopolio esclusivo dei privati la possibilità di agire in giudizio le volte in cui si debbano dedurre nel processo questioni che **non rilevino soltanto per le parti, ma interessino anche la collettività**, facendo salvo, d'altra parte, in questi casi, il **principio della domanda** e, quindi, evitando che l'iniziativa processuale possa essere affidata al giudice, **il quale è bene che rimanga anche formalmente terzo**.

Già nel 1942, il legislatore aveva timidamente avvertito l'esigenza che in alcuni casi il processo uscisse dal guscio di un rapporto bi o plurilaterale tra soggetti determinati e si ponesse come strumento di protezione dei **gruppi collettivi** i cui singoli componenti non fossero individuabili a

priori. Perciò, il legislatore ha individuato che il mezzo idoneo per provvedere a queste esigenze sia quello di affidare ad un **organo pubblico la concorrente possibilità di assumere l'iniziativa processuale, oppure il potere di intervenire nel processo già da altri iniziato.**

E certo che nei singoli processi il PM assume la veste di parte e agisce come parte, pur essendo destinato a tutelare interessi non propri ma della collettività. Poiché, inoltre, sia l'intromissione nel processo di una parte alla quale il legislatore riconosce una **legittimazione straordinaria** e cioè **dissociata dalla titolarità della situazione sostanziale controversa**, ecco che deve valere in questo caso il principio di **tassatività** e di **tipicità** dell'attività del P.M. in materia civile (che è, secondo alcuni, alla base della sostituzione processuale).

Sono state così individuate due categorie di situazioni: a) quella in cui il PM può **proporre** la domanda giudiziale dando vita al processo; b) quella in cui il PM **deve prendere parte** a un processo già da altri iniziato. Nella prima ipotesi, egli ha una funzione prevalentemente **propulsiva** mentre nella seconda egli finisce con l'esercitare soprattutto una funzione di **controllo** affinché il processo si svolga **regolarmente** e non siano posti in essere artifici per deviarlo dai suoi obiettivi istituzionali. Anche la valutazione relativa al tipo di attività che il PM è chiamato a svolgere è riservata al **legislatore**, che stabilisce in quali casi l'interesse della collettività sia così pregnante da giustificare un'iniziativa processuale autonoma dell'organo pubblico e quando, invece, sia sufficiente la sua presenza in veste soprattutto di controllore. Né poteva mancare una sorta di **clausola di salvaguardia finale**: fuori da ogni previsione legislativa, può anche darsi che nel singolo processo concreto emergano circostanze tali da far ritenere opportuna la partecipazione del P.M. al processo per salvaguardare il **pubblico interesse**. In questa prospettiva non poteva mancare, quasi come una **valvola di sicurezza**, la previsione di un potere proprio del P.M. di valutare l'opportunità del suo intervento anche fuori dei casi e delle categorie previste dalla legge.

Così gli articoli 69 e 70 del codice di rito finiscono con l'individuare tre diverse posizioni del PM: quella in cui egli **può e deve agire in veste di attore**, quella in cui egli può partecipare al processo come **interventore** e quella in cui **può decidere di intervenire**.

La legge sull'ordinamento giudiziario del 1941 e le sue successive modificazioni hanno trasformato la figura del P.M. da organo dipendente dal potere esecutivo (**rappresentante del ministro presso l'autorità giudiziaria**, così si esprimeva l'art. 129 r.d. n. 2626 del 1865) ad organo composto da **magistrati**, garantiti nella propria **indipendenza dal potere politico in modo sostanzialmente analogo a quanto accade per i giudici**. Poiché la «magistratura giudicante» non può attivarsi d'ufficio per il principio *ne procedat iudex ex officio*, il P.M. è chiamato, nell'inerzia delle parti private, a dare attuazione a quelle norme dell'ordinamento poste a tutela di interessi di particolare rilevanza pubblicistica (FUZIO).

Va, anzitutto individuato l'interesse che l'intervento del P.M. deve realizzare nell'ambito del processo civile, procedendo al **raccordo tra norme processuali e norme sostanziali**, atteso che le prime, in definitiva, operano mediante un esplicito o implicito richiamo alle seconde. Si sostiene che l'art. 69 c.p.c. contiene un'affermazione o una presa d'atto, più che una disposizione, in quanto evidenzia che la legittimazione all'azione civile da parte del P.M. non consegue dall'art. 69 citato, bensì dalle norme sostanziali da questo richiamate.

Maggiormente articolato si presenta l'art. 70, il quale, mentre al n. 1 rappresenta un'integrazione esplicativa della norma precedente, nei numeri successivi determina, **individuandoli per materia**, i settori nei quali - allorché sia promossa una controversia da privati - il P.M. deve intervenire nel giudizio.

L'analisi delle norme sostanziali, e di quelle processuali, mostra che a fondamento di ciascuna di esse sta la **preminenza di un interesse pubblico o generale**: in relazione al quale - per scelta

legislativa, **non sindacabile in sede interpretativa** - si è ritenuta essenziale la presenza nel processo di un organo pubblico che sia in grado di garantire la tutela del predetto interesse sostanziale anche **contro la volontà delle parti private**, sempre **nei limiti in cui ciò sia consentito dalle regole processuali**.

Una conferma in tal senso può trarsi dall'ultimo comma dell'art. 70, che rappresenta la norma di chiusura del sistema, nella misura in cui essa ipotizza - come si è visto - l'intervento del P.M. «in ogni altra causa in cui ravvisa un pubblico interesse». Tale disposizione aveva indotto gli interpreti a chiedersi se l'esistenza del **pubblico interesse** debba essere valutata in via autonoma e **discrezionale** dal P.M., ovvero se essa possa essere **sindacata dal giudice** (secondo VELLANI, si tratterebbe di un atto discrezionale del PM, non sindacabile dal giudice). In ogni caso, il richiamo al pubblico interesse, quale criterio di qualificazione dell'intervento al di fuori dei casi tassativamente indicati, sta a significare che la presenza del P.M. nel processo civile si legittima e si giustifica in rapporto all'esigenza di **tutela dell'interesse pubblico**. Sotto questo profilo, il **principio dell'obbligatorietà**, che caratterizza l'azione del P.M. in sede penale, per esplicito dettato della Costituzione, non può non operare **anche in sede civile**: in primo luogo per una ragione di **coerenza del sistema**, in secondo luogo per una semplice regola **ermeneutica**: se l'art. 70 impone l'obbligo dell'intervento, nelle cause che il P.M. avrebbe potuto proporre, nonché in quelle che sono espressamente indicate, non sembra possa essere contestato che nelle ipotesi di legge il P.M. **deve essere presente** nel processo, con la conseguenza che quando siffatta presenza può essere esercitata in via di azione il P.M. è tenuto a percorrere cotesta strada (Giacobbe).

Passando in rassegna le fattispecie di diritto sostanziale che stanno a fondamento della legittimazione del P.M. all'azione o all'intervento (ed alle conseguenti impugnazioni) nel processo civile, emerge progressivamente **l'interesse pubblico** - o generale: secondo la tendenza espressa dalla Costituzione di risolvere il pubblico nel generale - in relazione alla qualificazione sotto questo profilo di situazioni o comportamenti tradizionalmente riservati alla sfera del privato.

I meccanismi di tutela dell'ordinamento possono essere i più vari: particolarmente utili ed incisivi potranno presentarsi, al riguardo, quelli della **nullità del contratto** (si pensi a quello di società per mancanza o **illiceità della causa**, alla valutazione di esso sotto il profilo del **carattere fraudolento**. Vero è che si tratta di effetti che potrebbero - e dovrebbero - essere rilevati **anche di ufficio**, ma, in relazione ad essi, la più incisiva partecipazione del P.M. può costituire elemento determinante per la tutela degli interessi generali dell'ordinamento. Si può così affermare che il P.M. si atteggia nel processo civile come **organo rappresentativo di interessi pubblici o generali, che altrimenti potrebbero non essere garantiti o esserlo solo parzialmente**.

La sua **legittimazione prescinde dall'interesse delle parti** (sotto questo profilo, risulta confermata la **non essenzialità** del dibattito concernente l'attribuibilità, o meno, al P.M. della **qualità di parte**) e si configura sul piano della garanzia dell'ordinamento: conferma di quest'ultimo aspetto si ricava proprio dall'art. 363 c.p.c. che ipotizza il ricorso del P.M. dei cui risultati le parti in causa non possono avvantaggiarsi (quell'istituto che secondo SATTA rivestirebbe un'importanza pratica inversamente proporzionale a quella teorica). Riemergerebbe la tesi secondo la quale il processo civile non è una dialettica soltanto tra le parti, **coinvolgendo esso anche interessi pubblici o generali, in quanto attraverso il processo si attua il potere di giurisdizione dello Stato**.

E' vero, tuttavia, che nella prassi giurisprudenziale la presenza del P.M. nel processo civile **non** si rivela di **particolare rilievo**, tanto che, con orientamento almeno discutibile, la S.C. afferma essere adempiuto l'obbligo di cui all'art. 70 c.p.c. con la semplice **presenza** del P.M. in udienza, **senza** che si renda necessario che questo organo **formuli conclusioni o proponga questioni**: ma si tratta, per un verso, di una **realtà che può e deve essere modificata**, per altro verso di un'esegesi della norma che non tiene conto della **ratio** che la ispira e, soprattutto, dei fini che l'ordinamento persegue. Ecco

così che, proprio in aderenza alla dimensione che il rapporto tra pubblico e privato ha assunto secondo la Costituzione, la **rivitalizzazione** della presenza del P.M. nel processo civile, a tutela, per esempio, di quelle situazioni di **interesse collettivo non affidate alla tutela esclusiva da parte dei singoli titolari** (si pensi alle norme a tutela dei consumatori).

La presenza del P.M. nel processo civile esprime un'esigenza di **tutela del più generale interesse all'attuazione ed all'esatta applicazione della legge, alla realizzazione dell'ordinamento giuridico**: interesse rispetto al quale non è ragionevolmente possibile individuare un titolare. Si dice, al riguardo, che il pubblico ministero rappresenterebbe la **collettività statualmente organizzata**.

La **specificità** della posizione del P.M. nel processo civile è determinata dalla **natura pubblica** dell'interesse che direttamente o indirettamente sottende l'attività di tutela esercitata in giudizio da detto organo. L'interesse individuato come pubblico nella legge comporta che quello che viene qui in rilievo è l'interesse che ha una **dimensione sociale**, per la quale si **contrappone all'interesse del singolo**. Esso è riferibile ad una **pluralità di persone che non costituiscono un'unità soggettiva rilevante**, come tale, *sub specie iuris*. La lettura della Costituzione e di non poche leggi ordinarie rivela la presenza di una serie di **specifici interessi di varia natura, riferiti alla collettività**, di cui l'ordinamento si assume la cura con la tendenziale attribuzione di una tutela giurisdizionale. Non è stato sufficientemente chiarito che l'ordinamento può considerare rilevante l'interesse ad un bene come proprio della collettività, sull'ovvio presupposto che questa è costituita da individui, ma ignorando il singolo che vi partecipa: un interesse riferibile ad un ente non determinato né determinabile (e quindi a un non soggetto) e avente di necessità carattere obiettivo. Un interesse allo stesso bene può essere ed è di regola riconosciuto direttamente anche al singolo o ad un gruppo giuridicamente personificato, ma la situazione soggettiva protetta ha sempre una sua propria qualificazione che ne esclude l'identificazione con l'omologo **interesse collettivo**. Il problema della tutela giurisdizionale di quest'ultimo sta **nell'impossibilità di farla coincidere con la tutela concessa all'individuo o al gruppo quali portatori di interessi** sia pure correlati ma ontologicamente diversi da quelli della collettività. D'altra parte, la collettività non soggettivata non può configurarsi come agente per la tutela del proprio interesse, perché il giudizio presuppone che vi sia un soggetto che lo attivi. L'introduzione del P.M. nella soggettività del processo civile tende, in primo luogo, a risolvere il problema ora descritto mediante il **conferimento a quell'organo della legittimazione ad attivarsi per la tutela conferita all'interesse (quello collettivo) non soggettivato ed a rendere effettiva quella tutela**. La soluzione è alternativa a quella che si realizza con l'invenzione dell'agente popolare (sui problemi accennati si veda, più ampiamente GRASSO).

Accanto alla qualificazione del P.M. in funzione dell'espressione di interessi generali o pubblici, si è proposta, per altro verso, quella dell'organo come **promotore di giustizia**, anche al fine di risolvere l'apparente dicotomia tra garantismo e promozionalità, nel senso di affermare per il primo la competenza del giudice, soggetto soltanto alla legge; per il secondo la legittimazione del P.M..

In ogni caso, va ribadito il principio di **obbligatorietà dell'azione del P.M.** anche in sede civile per le ragioni innanzi rilevate, le quali si riflettono nella soluzione del problema della tassatività, o meno, delle ipotesi indicate negli artt. 69 e 70 c.p.c.. L'art. 75 comma I ord. giud., riproducendo la formula dell'art. 69 c.p.c., afferma che il pubblico ministero esercita l'azione nei casi stabiliti dalla legge, così confermando la **tassatività** delle ipotesi in cui **l'interesse pubblico, per espressa valutazione del legislatore**, legittima il P.M. ad assumere l'iniziativa del processo.

Le due norme trovano puntuale corrispondenza nell'art. 2907 c.c., che, nell'enunciare il principio **dell'impulso di parte** per la tutela giurisdizionale dei diritti, richiama **l'iniziativa del pubblico ministero** quale ipotesi del tutto **eccezionale**, quando la legge lo disponga. Vanno, pertanto,

individuate **specificamente** le fattispecie rivelatrici di pubblico interesse e, correlativamente, definiti i poteri del P.M.

È parso opportuno al legislatore riconoscere al P.M., nell'ambito del giudizio civile, un **ruolo attivo** nella dinamica processuale, attribuendogli in alcuni casi un potere autonomo di azione e, in altri casi, prevedendo l'obbligo o soltanto la facoltà di un suo intervento (art. 69-72 c.p.c.).

La dottrina, nel tentativo di classificare i casi in cui è prevista l'azione in giudizio del P.M., ha distinto le ipotesi, nelle quali la sua iniziativa è **necessaria** per la realizzazione dell'ordinamento, perché **non** esiste un soggetto **nella pienezza della sua capacità** in grado di attivarsi a tale fine (interdizione; inabilitazione), oppure perché il soggetto **non vuole o non può farlo** (azione per alimenti di cui all'art. 12 comma ult. 1. 4 maggio 1983, n. 184; rettificazione di atti dello stato civile nell'interesse dei poveri; azione di responsabilità civile per il danneggiato incapace, di cui agli art. 88 comma 5 e 105 c.p.p.); e le altre, in cui la legittimazione del P.M. è legata alle situazioni di **diritto sostanziale** da tutelare con riguardo ai **limiti posti dall'ordinamento all'autonomia privata**. La distinzione sarebbe giustificata dal fatto che solamente nelle ipotesi riconducibili a questa seconda categoria l'attribuzione della legittimazione al P.M. incide sulla **natura stessa del diritto sostanziale tutelato**, qualificandolo come **indisponibile**.

La pregnanza assegnata al ruolo del P.M. fa sì che il **vizio** derivante dal suo **mancato intervento** nelle cause in cui esso è obbligatorio dà luogo ad una **nullità** che l'art. 158, equiparandola a quella conseguente al vizio di costituzione del giudice, qualifica come **insanabile e rilevabile d'ufficio** (Cass. S.U. n. 1093/2017; 17664/2015).

È da precisare, comunque, che il richiamo dell'art. 161 c.p.c. non può significare altro che è pur sempre **necessario far valere la nullità della sentenza**, soggetta ad appello od a ricorso per cassazione, nei limiti e con le forme proprie di questi **mezzi di impugnazione**: il difetto di intervento del P.M. dà luogo ad una nullità certamente insanabile, ma che può essere **rilevata d'ufficio solamente nell'ambito del grado di giudizio nel quale l'intervento è mancato**; essa si **converte in motivo di impugnazione** e, se non dedotta come tale nel successivo grado, resta coperta dal **giudicato**, che implicitamente si forma al riguardo (Cass. n. 16361/2014; 7423/2011; 5504/2000). La nullità in questione non sarebbe, quindi, da ricondurre ad un difetto di contraddittorio; ed in realtà l'estraneità del P.M. al rapporto controverso non consente di formulare ipotesi di inutilità della sentenza emessa senza la sua partecipazione al giudizio.

Sotto altro profilo, tuttavia, il regime della nullità non sembra insensibile alla qualità di **parte necessaria, sia pure solo formale**, che deve riconoscersi al P.M. nei casi in cui il suo intervento sia **obbligatorio**.

L'estensione, nella realtà operativa, oltre che nella norma, dei poteri del P.M. è condizionata alla sempre più rigorosa autonomia ed indipendenza dei soggetti che quei poteri debbono esercitare.

2. Le impugnazioni del Pubblico Ministero: caratteri generali.

La posizione e la funzione assegnate al P.M. nel processo civile trovano un'ulteriore conferma nella disciplina delle impugnazioni che l'ordinamento gli riserva. Tale disciplina è volta a **contemperare**, in questa fase, l'esigenza di **tutela dell'interesse collettivo** con un'accentuata **salvezza dell'autonomia dei soggetti privati**.

Il criterio ispiratore di base è la **limitazione del potere del P.M. di proporre le impugnazioni spettanti alle parti e la concessione di altri particolari mezzi di controllo della decisione**.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, nel processo civile, che è processo privato di parti, la **presenza** del p.m. ha carattere **eccezionale**, perché derogatoria del potere dispositivo delle parti

stesse, risultando normativamente prevista solo in ipotesi peculiari di controversie coinvolgenti anche un "interesse pubblico".

Il potere del P.M. di proporre impugnazione, sia in via principale che in via incidentale, è espressione del suo più ampio potere di assumere l'iniziativa del processo, pur sempre nei limiti di cui all'art. 69 c.p.c.; esso è, quindi, da escludere, di regola, nelle ipotesi in cui il suo intervento, svolgendosi nell'ambito delle domande delle parti private (art. 72 comma 2 c.p.c.), da queste dipende; può, tuttavia, essergli attribuito dalla legge, come mera azione, in considerazione del particolare interesse pubblico da tutelare, anche indipendentemente dalla posizione che la stessa legge gli abbia assegnato nel giudizio definito con il provvedimento da impugnare.

In specie, l'art. 72 c.p.c., modificato dalla I. n. 534/1950, cit., ai commi 3 e 4 riconosce al P.M. il potere di proporre impugnazione contro le sentenze relative a cause matrimoniali, salvo che per quelle di separazione personale dei coniugi; e contro le sentenze che dichiarano l'efficacia o l'inefficacia di provvedimenti stranieri nella stessa materia. Questa speciale previsione è ora integrata dalla disposizione dell'art. 5 comma 3 l. n. 898/1979, secondo cui il P.M. può proporre impugnazione avverso le sentenze di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio solamente per gli interessi patrimoniali dei figli minori o legalmente incapaci¹.

Il codice di rito accenna alle impugnazioni del P.M., comuni alle parti, nel 3° e 4° comma dell'art. 72 c.p.c. che regola i «poteri del pubblico ministero», stabilendo che egli «può proporre impugnazioni contro le sentenze relative a cause matrimoniali, salvo che per quelle di separazione personale dei coniugi»; e che lo stesso potere gli spetta contro le sentenze che dichiarino l'efficacia o l'inefficacia delle sentenze straniere relative alla identica materia.

Il tenore delle disposizioni e la loro stessa collocazione nel testo citato potrebbero indurre a ritenere che in ogni altro caso il P.M. non abbia il potere di impugnare, quale che sia l'ipotesi che legittimi la sua partecipazione al processo concluso. Tuttavia si ritiene che **non soltanto il pubblico ministero agente** (al quale, nel silenzio della legge non può negarsi quel potere nella più ampia misura, a pena di rendere vana la tutela dell'interesse collettivo che si realizza solo per la sua azione), ma altresì il **P.M. intervenuto in una causa che «avrebbe potuto proporre»** (art. 72, 1° co., c.p.c.) **può utilizzare tutte le impugnazioni consentite ai soggetti privati.**

L'equiparazione, sotto tale profilo, del P.M. agente a quella del p. m. intervenuto, viene effettuata sulla base del 1° comma dell'art. 72 c.p.c., per il quale il pubblico ministero che interviene nelle cause che avrebbe potuto proporre ha gli stessi poteri "che competono alle parti". Il dubbio circa l'esattezza della tesi esegetica che include nei «poteri che competono alle parti» anche quello di impugnare può insinuarsi tenendo conto: a) che il 1° comma dell'art. 72 c.p.c., posto in relazione al 2° comma (che contiene la disciplina degli «altri casi»), potrebbe riferirsi soltanto ai poteri conferiti al P.M. interveniente nell'elaborazione del *thema decidendum*; mentre solo il 3° e il 4° comma dell'articolo sarebbero destinati alle impugnazioni; b) che non è decisiva la corrente notazione secondo la quale al P.M. che poteva proporre la causa devono riconoscersi tutti i poteri spettanti al P.M. agente; la legge può invero limitare quei poteri, se il processo si è svolto tra i

¹ Componendo il contrasto di giurisprudenza verificatosi sul punto, la S.C. ha affermato che "l'art 5, comma terzo, della legge n 898 del 1970, che ha ridotto il potere di impugnazione del pubblico ministero nelle cause matrimoniali, previsto dall'art 72, comma terzo, c.p.c., agli interessi patrimoniali della prole, non incide sul potere di impugnazione del pubblico ministero contro le sentenze che dichiarano l'efficacia o l'inefficacia di sentenze straniere relative a cause matrimoniali (art 72, comma quarto, c.p.c.): tali sentenze, pertanto, possono essere impuginate dal PM senza limiti di materia (Cass. n. 2727/79; 3361/1977).

soggetti privati uno dei quali sarà in astratto interessato all'impugnazione che procederà per sua iniziativa, mentre, in caso di collusione delle parti è concessa al P.M. una propria impugnazione; c) che la disposizione modificativa dell'art.72 c.p.c. (testo 1940) introdotta con la l. 30 luglio 1950, n. 534, nel rendere impugnabili dal P.M. le sentenze pronunciate in cause matrimoniali, sarebbe stata solo parzialmente innovativa se, secondo l'esegesi di cui qui si dubita, alcune di quelle cause potevano già essere impuginate dall'organo pubblico in forza degli artt. 117, 119 e 125 c.c.

Presentando, dunque, un carattere eccezionale derogante il potere dispositivo delle parti, il potere di impugnazione del PM può essere esercitato solo in casi predeterminati² e, di riflesso, non presenta caratteri di residualità³; a tal fine non è utile il richiamo all'impugnazione nell'interesse della legge, di cui all'art. 363 cpc, atteso che tale possibilità spetta solo al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ed è esercitabile unicamente al fine dell'enunciazione del «principio di diritto cui il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi» e non può comunque avere effetto alcuno sul provvedimento del giudice di merito, che resterebbe quindi fermo anche nel caso di accoglimento di una siffatta impugnazione (*ex multis*, Cass. Civ., Sez. Un., sent. 27145/2008⁴).

-
- 2 come nel caso dell'impugnazione avverso le sentenze pronunciate nelle **cause matrimoniali**, intese come tali le cause nelle quali è oggetto di accertamento il vincolo del matrimonio, e contro la delibazione di sentenze straniere relative a cause matrimoniali, con esclusione di quelle di separazione personale dei coniugi. Per le cause di **scioglimento del matrimonio**, l'impugnazione è limitata alle pronunce concernenti gli interessi **patrimoniali** (ivi compreso il contributo al mantenimento dei figli minori o legalmente incapaci (art. 5, V comma, l. n. 898/1970, modificato dall'art. 9 l. 6 marzo 1987, n. 74); limitazione che, secondo la giurisprudenza consolidata (da Cass., S.U., 28 luglio 1978, n. 4189 in poi) **non riguarda i giudizi di delibazione delle sentenze straniere**.
- 3 Cass. Civ., Sez. Un., sent. 27145/2008, ha ritenuto che al di là dei casi positivamente sanciti, non sia possibile per il p.m. proporre impugnazione. E' da considerarsi inammissibile per difetto di legittimazione, infatti, il ricorso per cassazione proposto dal p.m. avverso il decreto emesso dalla Corte d'Appello, che ha fatto proprio il principio di diritto pronunciato dalla Cassazione in merito alla possibilità di disattivare il presidio sanitario che tiene in vita una persona malata che giace da moltissimi anni in stato vegetativo permanente.
- 4 Cfr. *ibidem*. In questo arresto le Sezioni Unite, intervenute sul “caso Englaro”, precisano inoltre che in determinati ambiti, coincidenti con quelli in cui viene in rilievo un diritto personalissimo della persona, il potere di impugnazione del PM incontra specifici limiti da individuarsi proprio nella peculiarità della fattispecie, attinente alla sfera intima del soggetto privato, che appare ben diversa dalla disciplina sancita ex art. 69 cpc. si legge, infatti, che “*la dimensione così circoscritta del potere di impugnazione del P.M. presso il giudice del merito neppure può, infine, dar luogo a dubbio alcuno di legittimità costituzionale, per il profilo della mancata sua estensione alla ipotesi che qui ne riguarda, in relazione ai precetti della eguaglianza e della ragionevolezza, di cui all'art.3 Cost., commi 1 e 2, stante l'evidente ragionevolezza, invece, del non identico trattamento di fattispecie in cui viene in rilievo un diritto personalissimo del soggetto di spessore costituzionale (come, nella specie, il diritto di autodeterminazione terapeutica in tutte le fasi della vita, anche in quella terminale) - all'esercizio del quale è coerente che il P.M. non possa contrapporsi fino al punto della impugnazione di decisione di accoglimento della domanda di tutela del titolare - e fattispecie viceversa connotate da un prevalente interesse pubblico (come quelle cui fa rinvio l'art. 69 c.p.c.), solo in ragione del quale si giustifica l'attribuzione di più incisivi poteri, anche impugnatori, al Pubblico Ministero*”.

L'attribuzione al P.M., **direttamente ad opera della legge, in ragione della materia controversa**, del **potere** di proporre impugnazione (come, più in generale, del potere di assumere l'iniziativa del processo) rende **superfluo chiedersi se esista un suo interesse all'impugnazione nel caso concreto**. Poiché il pubblico ministero è estraneo alla situazione sostanziale dedotta in giudizio e poiché nei suoi confronti non può formarsi il giudicato sostanziale, il suo interesse all'impugnazione difficilmente potrebbe essere individuato con riguardo ad una **soccombenza**, ipotizzabile solo come formale **difformità della decisione dalle sue conclusioni**. Detto interesse va pertanto individuato con riguardo alla **funzione del P.M. quale organo di giustizia**. La relativa indagine dovrebbe, quindi, consistere nell'accertamento della volontà della legge in ordine all'attribuzione del potere di proporre l'impugnazione.

Con riferimento all'interesse del P.M. all'impugnazione, secondo Cass. Civ., sent. 2486/2017, esso sussiste nei limiti delle *causae petendi* e dei *petita* fatti valere dalle parti, nonché delle eccezioni dalle medesime sollevate⁵. Egli può dunque proporre le impugnazioni proprie delle parti (appello, ricorso per cassazione, revocazione, regolamento di competenza), quali mezzi utilizzabili oltre che dal P.M. agente dal P.M. interveniente.

Si discute se – anche da parte del P.M. - l'impugnazione sia ammissibile solo se la decisione sia stata **difforme dalle conclusioni formulate**, e quindi, esclusivamente nel caso di “**soccombenza**”, intesa come difformità della sentenza rispetto alle conclusioni rassegnate.

In giurisprudenza, soprattutto in passato, si era affermato un diverso orientamento che ammetteva la possibilità dell'impugnazione proposta dal P.M. **anche in mancanza della soccombenza, ovvero anche quando il giudice abbia accolto le sue conclusioni**. Questa posizione era giustificata con la considerazione che il P.M. è chiamato a partecipare al processo per garantire la corretta applicazione della legge, e ciò impone di consentirgli l'impugnazione del provvedimento del giudice, anche se favorevole alle sue conclusioni, **ogni qual volta ritenga non abbia applicato correttamente la legge**. Tale orientamento era invece osteggiato dalla dottrina assolutamente maggioritaria, la quale poneva la sua attenzione sul fatto che il P.M., pure **se interviene nel processo per un fine di giustizia**, non trova il suo soddisfacimento nel solo fatto che il giudice adotti un qualsiasi provvedimento, ma proprio e soltanto dal fatto che il giudice adotti un provvedimento che contenga **quella statuizione che, secondo lui, realizza la corretta applicazione del diritto, con la conclusione che se questo provvedimento dal P.M. è richiesto e dal giudice non è dato, vi è soccombenza**.

La giurisprudenza risulta aver accolto quest'ultimo orientamento, riconoscendo espressamente che, nel caso in cui le conclusioni del P.M. siano state accolte, **non c'è interesse ad impugnare** (Cass. Civ., sent. 14163/2001⁶).

5 Ciò nonostante nella predetta sentenza, pronunciata in materia matrimoniale, la Cassazione precisa che l'esercizio dei poteri previsti ex art. 72 cpc viene circoscritto alla *causa petendi* ed al *petitum* fatto valere dalle parti “malgrado la dimensione pubblicistica sottesa al suo intervento”.

6 Relativamente ad una controversia inerente al riconoscimento di un figlio minore, il Procuratore Generale aveva chiesto la declaratoria di inammissibilità del ricorso perché non notificato anche al Procuratore Generale presso la Corte di appello di Roma, che era stato parte nel giudizio di appello. La Cassazione tuttavia ha rigettato tale richiesta: “se, infatti è esatto che detto Procuratore era parte necessaria nel processo, nel quale ha formulato richieste e conclusioni ex art.70 c.p.c. che la norma gli attribuiva il potere di impugnare la sentenza dei giudici di appello, è pur vero che la notifica del ricorso avrebbe dovuto essere eseguita proprio per consentirgli l'esercizio del diritto di impugnazione nei confronti della decisione suddetta. Ma quest'ultima ha

Del tutto particolare, invece, è il caso in cui il P.M. abbia usato nelle sue conclusioni la formula "**si rimette a giustizia**"; il problema che si pone è se un simile comportamento possa essere ritenuto incompatibile con la successiva impugnazione della sentenza; sul punto Cass. Civ., sent 23379/2007 significativamente afferma che tale dichiarazione, dunque, **non** implica **acquiescenza** ad ogni e **qualsiasi decisione**, ma sta unicamente a significare che egli **rimane in attesa** di una pronuncia secondo diritto ed equità, **senza rinunciare** alla possibilità di impugnare una decisione iniqua o errata, a maggior ragione in quanto il p.m., intervenendo a tutela dell'interesse pubblico, **non** può certo **abdicare preventivamente** alla possibilità di impugnare una decisione contraria alla legge (sul punto, cfr. anche Cass. Civ., n. 12419/2004⁷).

Nel caso in cui al P.M. è riconosciuto dalla legge il potere di impugnazione, la giurisprudenza ritiene che esso debba essere considerato **parte necessaria** anche del **procedimento di appello**, con la conseguenza che la parte privata che propone l'impugnazione deve necessariamente **notificare**

accolto proprio la richiesta del Procuratore generale che nell'udienza del 17 dicembre 1999 ha concluso per la conferma della sentenza dei primi giudici, respingendo appunto il gravame di *omissis* nei confronti della stessa; sicché, siccome l'interesse all'impugnazione, in ragione del quale il contraddittorio avrebbe dovuto essere integrato nei confronti del Procuratore Generale, è **costituito dalla soccombenza**, l'omissione non ha comportato alcuna conseguenza nei confronti di detto organo che ha visto accogliere integralmente la propria domanda; e che, quindi, difettava di interesse ad impugnare la sentenza della Corte territoriale”.

- 7 In questa sentenza, relativa a una controversia elettorale relativa alla decadenza di un sindaco titolare del 49,9% del capitale di una S.p.A., la S.C. ricorda che, secondo la giurisprudenza oramai consolidata, **la partecipazione del Procuratore Generale al giudizio di secondo grado non vale a sanare il vizio derivante dalla mancata notifica dell'atto di appello al Pubblico Ministero presso il Tribunale:**“Potendo proporre impugnazione ed essendo perciò abilitato ad interporre appello incidentale, il PM presso il Tribunale rappresenta una **parte necessaria** la cui mancata citazione impone al giudice di ordinare **l'integrazione del contraddittorio** nei suoi confronti. Questa regola non ha, però, un valore assoluto perché trattandosi di un adempimento preordinato all'eventuale proposizione di un gravame incidentale, non occorre procedere alla citazione del PM presso il giudice a quo nel caso in cui il medesimo **non possa in concreto appellare per effetto dell'integrale accoglimento delle sue richieste** (v., tra le più recenti, Cass. Civ., 1997/6854, 2000/2986 e 2003/18513). Nel caso di specie, la Corte di appello ha richiamato l'anzidetta giurisprudenza e sulla base della stessa, ha escluso la necessità dell'integrazione del contraddittorio nei confronti del PM presso il Tribunale perché nel rassegnare le sue conclusioni, quest'ultimo si era **rimesso a giustizia**, perdendo così la possibilità d'impugnare. L'argomento non può essere condiviso in quanto il rimettersi a giustizia non equivale a prestare acquiescenza ad ogni e qualsiasi decisione, ma sta unicamente a significare che la parte rimane in attesa di una pronuncia secondo diritto ed equità, senza rinunciare minimamente alla possibilità di gravarsi contro una decisione iniqua od errata (cfr. Cass. Civ., sent. 1985/2444 e 1986/3424). **Trattandosi di principio destinato maggiormente a valere nel caso in cui a rimettersi a giustizia sia stato proprio il PM, che intervenendo a tutela dell'interesse pubblico, non può certo abdicare preventivamente alla possibilità di ricorrere contro una decisione contraria alla legge**, deve pertanto ritenersi che nel caso di specie, il PM presso il Tribunale aveva conservato il potere d'impugnare, per cui avrebbe dovuto ricevere la notificazione dell'atto di appello della ricorrente”.

l'appello anche al P.M. Qualora, poi, la parte privata abbia omissa tale notificazione, il giudice dovrà ordinare **l'integrazione del contraddittorio** ai sensi dell'art. 331 (C. 14380/2002).

Diversamente, nelle ipotesi in cui il P.M. **non** ha il potere di impugnare, troverà applicazione, anche in sede di appello, l'art. 70, nn. 2, 3 e 5, laddove prevede l'intervento obbligatorio del P.M.; ne consegue la necessità della semplice **comunicazione degli** atti al P.M., al fine di consentirgli l'esercizio dei suoi poteri.

In relazione alle **competenze** ed **all'organizzazione** degli uffici di procura presso i Tribunali e di procura generale presso le Corti d'appello (art. 70 ss. ord. giud.), la **legittimazione** a proporre l'impugnazione in via principale spetta al P.M. presso il giudice *a quo*: solo con la proposizione dell'impugnazione la causa è portata alla **cognizione del giudice del grado superiore**. Da questo momento la **legittimazione** al compimento degli atti processuali, compresa la proposizione dell'eventuale impugnazione **incidentale**, spetterebbe invece al P.M. **presso il giudice ad quem**.

L'art. 72 comma 5 c.p.c., ammette all'impugnazione delle sentenze relative a cause **matrimoniali** sia il P.M. presso il giudice che le ha pronunziate, **sia** quello presso il giudice competente a conoscere dell'impugnazione. La disposizione, formulata con puntuale riferimento alle sole sentenze indicate dallo stesso art. 72 ai commi 3 e 4, non sembra ammettere applicazione estensiva.

L'organizzazione dell'ufficio consente di attribuire il potere di impugnare tanto al P.M. presso il giudice che ha pronunciato la sentenza quanto al P.M. presso il giudice competente a decidere sull'impugnazione nel caso di **inerzia** del primo (art. 72, V comma, c.p.c.). Ciò non comporta la possibilità che il P.M. presso il giudice *ad quem* impugni la sentenza che abbia accolto le conclusioni del P.M. presso il giudice *a quo*. Resiste, infatti, il principio secondo il quale l'impugnazione ha quale presupposto indefettibile la difformità della pronuncia dalle conclusioni formulate nel precedente grado del giudizio, essendo sotto questo profilo irrilevanti sia la struttura del soggetto sia la sua peculiare legittimazione *ad causam*.

Non determina l'**improcedibilità** del gravame **la mancata partecipazione** del p.m. presso il giudice *ad quem* all'udienza ex art. 348, qualora lo stesso, subentrato al p.m. appellante presso il giudice *a quo*, abbia depositato una **memoria** prima della seconda udienza⁸. Quanto all'eventuale gravame proposto da un'altra parte, la S.C. ha affermato che la notifica dell'atto di impugnazione e in generale l'integrazione del contraddittorio ex art. 331 - nel caso in cui la notifica non sia avvenuta - nei confronti del p.m. presso il giudice *a quo*, sono **necessarie solo quando questi abbia il potere di proporre impugnazione**, sia perché si tratta di cause ch'egli stesso avrebbe **potuto proporre**, sia perché, in ogni caso, detto potere gli deriva dalla **norma in esame**, mentre, nelle altre ipotesi è **sufficiente l'intervento del p.m. presso il giudice ad quem**, assicurato dalla **comunicazione** degli atti a quest'ultimo ex art. 71, **oppure, per il giudizio di cassazione, secondo l'art. 137 disp. Att⁹ c.p.c.**

8 Per quanto riguarda la partecipazione del PM, si veda Cass. Civ., Sez. Un, sent. n. 1093 del 18/01/2017, che ha precisato che in tema di procedimento per la nomina di amministratore di sostegno, la mancata partecipazione del P.M. ad entrambi i gradi di merito comporta la cassazione del decreto della corte di appello e la remissione del giudizio dinanzi al giudice di primo grado, atteso che in tale procedimento l'intervento del P.M., il quale è titolare anche del relativo potere di azione ai sensi del combinato disposto degli artt. 406, comma 1, e 417 c.c., rientra nell'ipotesi di cui all'art. 70, comma 1, n. 1 c.p.c., che è norma attinente alla disciplina del contraddittorio e, pertanto, dà luogo ad un litisconsorzio necessario.

9 Si veda a tal fine Cass. Civ., Sez. Unite, 10-02-2017, sent. n. 3556 che, con riferimento al ricorso per cassazione proposto da una parte e non notificato al P.M. presso il giudice "a quo", in un

Il vizio di mancata notifica **non** può considerarsi **sanato dalla presenza in giudizio del p.m. presso il giudice ad quem** (C 07/23379, 95/7416), ancorché abbia formulato conclusioni di merito senza muovere eccezioni sulla ritualità del rapporto processuale: la notifica dell'atto di gravame è, infatti, necessaria, nelle ipotesi di cui sopra, anche per consentire al p.m. presso il giudice **a quo l'esercizio dei suoi poteri in via incidentale.**

Il termine per impugnare decorre dalla comunicazione della sentenza a norma dell'art. 133, 2° comma, c.p.c., salvo quanto previsto per la revocazione, di cui ai numeri 1, 2, 3 e 6 dell'art. 395 c.p.c. e dagli artt. 326 e 396, 2° comma, c.p.c. Non essendo, invece, previsto un obbligo di comunicazione da parte della cancelleria nei confronti dell'organo requirente presso il giudice **superiore**, si ritiene che quest'ultimo possa esercitare il potere di impugnazione in materia matrimoniale nel **termine lungo** dell'anno dalla pubblicazione della sentenza, qualora questa non gli sia stata notificata o comunicata (C 68/3503; secondo C 60/605 il termine per proporre impugnazione decorre dal giorno in cui il p.m. riceve il fascicolo d'ufficio contenente l'originale del dispositivo della sentenza comunicato alle parti, ancorché la trasmissione del fascicolo stesso sia avvenuta su disposizione del presidente del tribunale e non ad opera del cancelliere)¹⁰.

Al P.M. presso il giudice *a quo* deve essere notificata l'impugnazione della parte privata, **se egli sia stato parte principale** in quel giudizio. La necessità della notificazione appare ovvia, quando nel pubblico ministero si debba individuare la parte contro cui l'impugnazione è rivolta, in ragione delle iniziative che egli abbia vittoriosamente assunto per il processo e nel processo; appare meno evidente, quando egli abbia contenuto il suo intervento nei limiti delle altrui domande, perché la sua partecipazione al giudizio nel nuovo grado è comunque assicurata dagli stessi strumenti, che l'avevano sollecitata in quello ormai concluso, e perché il suo intervento nel nuovo grado non potrebbe comunque assolvere a funzione diversa da quella già svolta nel precedente¹¹.

procedimento in cui è previsto l'intervento dello stesso, hanno affermato che “la mancanza di notifica - che non costituisce motivo di inammissibilità, improcedibilità o nullità del ricorso - non rende neppure necessaria l'integrazione del contraddittorio tutte le volte che, non avendo il P.M. il potere di promuovere il procedimento, le sue funzioni si identificano con quelle svolte dal procuratore generale presso il giudice "ad quem" e sono assicurate dalla partecipazione di quest'ultimo al giudizio di impugnazione; al contrario, detta integrazione è necessaria nelle controversie in cui il P.M. è titolare del potere di impugnazione, trattandosi di cause che avrebbe potuto promuovere o per le quali il potere di impugnazione è previsto dall'art. 72 c.p.c.”. Cfr. anche Cass. civ. Sez. III, 20-10-2014, sent. n. 22232, in forza della quale “nel giudizio di appello avente ad oggetto una querela di falso, è necessario che la pendenza del medesimo venga comunicata al P.M. presso il giudice "ad quem" - affinché sia posto in grado di intervenire - e non al P.M. presso il giudice "a quo", che non è legittimato a proporre impugnazione. La conseguente omissione è causa di nullità del giudizio di appello e della relativa sentenza”.

¹⁰ In materia di usi civici, si veda Cass. civ. Sez. Un., sent. 25367 del 01-12-2014, per cui il ricorso per Cassazione avverso la sentenza pronunciata in sede di reclamo dalla Corte d'appello, sezione speciale per gli usi civici, non va notificato al P.M. presso il giudice *a quo*, atteso che, nel procedimento in materia di usi civici, disciplinato dalla legge 10 luglio 1930, n. 1078, tale organo, pur essendo tenuto ad intervenire, **non è titolare di un autonomo diritto d'impugnazione** (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., sent. n. 1197 del 23/11/2000).

¹¹ In dottrina sembra prevalere l'opinione della necessità di notificare al P.M. l'impugnazione in tutti i casi in cui il suo intervento è obbligatorio, sia pure a scopo di mera *litis denuntiatio*. La giurisprudenza ha talora distinto l'ipotesi in cui anche al pubblico ministero spetta il potere di

L'assenza di un diritto soggettivo leso, nella tutela giurisdizionale affidata al P.M., **esclude** che fra le impugnazioni indicate dall'art. 72 c.p.c. possa ritenersi compresa **l'opposizione di terzo**.

Vengono ora riportate alcune riflessioni dell'insigne Collega Franco Morozzo della Rocca.

Anche per il ricorso in Cassazione, vale la regola secondo la quale legittimato a proporre l'impugnazione è il P.M. dinanzi al Giudice *a quo*; e spetta, invece al P.G., quale P.M. presso il Giudice *ad quem*, il compimento degli atti successivi, una volta che, con la proposizione del ricorso, la causa sia stata **portata alla cognizione della Corte**. Ciò va detto anche per il caso in cui il ricorso sia stato proposto da un P.M. di altra giurisdizione: se il Procuratore Generale della Corte dei Conti è ricorrente contro una decisione di quella Corte, non è tuttavia ammesso a costituirsi in giudizio – personalmente o pel tramite dell'Avvocatura dello Stato – perché “non abbisogna di rappresentanza ulteriore o diversa rispetto a quella fornita dal **pubblico ministero presso la suprema Corte**” (così Cass. SS.UU. n. 1282/1982, n. 404/1991, n. 12866/1992). Secondo la giurisprudenza, infatti, anche quel P.M. parteciperebbe al giudizio non come esponente di una amministrazione ed a tutela di un suo concreto interesse (si pensi alla azione per responsabilità amministrativa del funzionario), ma **nell'interesse generale dell'ordinamento giuridico**.

Questa considerazione, ricorrente ogni volta che il tema della collocazione del P.M. nel processo civile viene posto, vale a ribadire **l'ambigua qualificazione del P.M. come parte imparziale**; ma può apparire non del tutto appagante nel caso in cui il P.M. non sia solamente un *amicus curiae*, ma anche legittimato ad esercitare, sia pure nell'interesse pubblico, l'azione. Nel giudizio di legittimità, tale ambiguità si riflette da un lato sul dubbio, talora emerso, dell'opportunità di continuare ad imporre la sua **partecipazione necessaria** come parte meramente formale (ben potendo la relativa funzione essere svolta da un corelatore nell'ambito del Collegio giudicante); dall'altro sulle contestazioni insorte in ordine **all'ordine nello svolgimento delle difese** dinanzi alla Corte.

E', infatti, difficile negare che il P.M., se ricorrente o resistente, sia qualcosa di più e di **diverso** da una “parte imparziale”; ed è stata perciò oggetto di contestazione la legittimità della originaria previsione dell'art. 379 c.p.c., secondo la quale nel giudizio di cassazione il P.G. esponeva le sue conclusioni motivate **dopo** le difese orali delle altre parti, **ancorché legittimato all'azione e contraddittore necessario** (cfr. tra le altre: Cass. n. 12323/1995, n. 5942/2013, entrambe in materia di disciplina giudiziaria). Sarebbe stato, in realtà, possibile, nonostante la lettera dell'art. 379, riservare al P.G. il c.d. privilegio dell'ultimo intervento orale solamente nelle ipotesi in cui la sua partecipazione al giudizio non fosse legata ad una sua posizione di legittimato all'azione, così disciplinando diversamente i suoi interventi di “amicus curiae” e gli altri di parte processuale non meramente formale. Il Legislatore ha preferito porre fine ad ogni polemica modificando la norma, nel senso di **far parlare il P.G. per primo, senza possibilità di replica** (art. 1 bis, comma 1, lett. d del D.L. n. 168/2016); ma non ha risolto il problema di un **ordine** degli interventi in udienza **commisurato al ruolo effettivamente esercitato dal P.G.** quando, lungi dall'essere parte imparziale, sia ricorrente o resistente (ad esempio, in materia disciplinare o di responsabilità amministrativa).

impugnazione e le altre, nelle quali la sua partecipazione al relativo giudizio non ammette iniziative, se non nei limiti posti dalle domande delle parti private: solamente con riguardo a questa seconda ipotesi ha escluso la necessità della notificazione al P.M.. Nella prima, invece, la notificazione sarebbe necessaria per consentire la proposizione dell'eventuale impugnazione incidentale e la partecipazione al processo nel nuovo grado fin dal suo inizio; sarebbe, comunque, utile a far decorrere i relativi termini.

3. Osservazioni conclusive

Quanto alla problematica della **collocazione istituzionale** del P.M., l'affermazione e la rivitalizzazione del ruolo del P.M. nelle controversie civili, pur nell'ambito di rigorosi limiti posti dalla legge sostanziale e processuale, rappresenta ulteriore elemento perché sia confermata l'esigenza che esso **continui a far parte dell'ordine giudiziario**, con tutte le **garanzie di autonomia e d'indipendenza** che da ciò derivano. Infatti, la presenza nel processo civile di un organo che fosse espressione non degli interessi ordinamentali, bensì del potere esecutivo o, al limite, anche del potere politico, *lato sensu* inteso, potrebbe certamente costituire una limitazione al libero esercizio dei diritti da parte dei privati, che se può trovare compressione negli interessi garantiti dalla Costituzione, non può essere compresso da interventi di parte, ancorché pubblica.

Il legislatore del 1941 si è pronunciato per una **partecipazione sempre più frequente è più intensa** del P. M. al processo civile. In questa direzione avrebbe dovuto, pertanto, manifestarsi l'accresciuta **vitalità** dell'istituto, tenuto conto che è "insostituibile l'energia di parte che il pubblico ministero è capace di immettere nella propria azione volta alla prevalenza della Giustizia e di ciò è prova il ruolo svolto dal PM nel processo penale".

Gli uomini e i congegni pratici, tuttavia, non hanno risposto a questo che era l'auspicio del legislatore, poiché anche l'organizzazione del pubblico ministero, come in genere tutto l'ordinamento della giustizia, soffre di "**una penuria di uomini che si traduce in penuria di tempo**". Orbene, non v'è dubbio che la migliore attività del PM sia assorbita dal processo penale. E, la partecipazione al processo civile è concepita come **occupazione marginale**, si direbbe **voluttuaria**. In effetti, il potere di intervento facoltativo del PM nel processo civile non viene in realtà quasi mai esercitato. Quali le cause? Difetto del sistema di segnalazione dei casi meritevoli di intervento? Soverchio aggravio di altre occupazioni del p.m.? Minore interessamento degli uffici del PM per i problemi civilistici che per quelli penali, ai quali è specialmente indirizzata l'educazione e la prassi quotidiana di quegli uffici? Di certo, si tratta di tutti questi fattori riuniti.

Quindi, non resta che esprimere, ancora una volta, come fece Allorio nel 1941, la speranza che l'intervento del PM nel processo civile possa migliorare **qualitativamente**, sicché nei processi in cui interviene il PM rivolga alla causa **un'attenzione diligente**, partecipando già alla fase istruttoria, **concludendo per iscritto e motivatamente**, svolgendo insomma le iniziative atte ad **impedire che la sua partecipazione al giudizio sia ridotta a mera formalità**.

Queste finalità potrebbero essere adeguatamente garantite dalla **specializzazione** negli affari civili dei magistrati del pubblico ministero, obiettivo realizzabile soprattutto negli uffici di grandi dimensioni. Il magistrato specificamente addetto a siffatto servizio potrebbe mantenere sistematicamente il contatto con gli organi giudicanti, per **l'indicazione delle controversie meritevoli dell'interessamento del Pubblico Ministero**.

Quali le prospettive future della singolare vicenda del P.M. nel processo civile, con riferimento agli **interessi da tutelare**? L'emergere del pubblico, infatti, rispetto al privato non ha trovato rispondenza in un'impostazione ed in un'evoluzione, specie negli ultimi anni, nella quale il **privato medesimo è rimasto sempre prevalente**, secondo una concezione individualistica ancora persistente come ideologia della codificazione. La realtà della Costituzione repubblicana, che ha imposto di **valutare il rapporto pubblico-privato nella dimensione dell'interesse generale**, quale emerge attraverso il concetto di **persona**, consente e, anzi, impone, per un verso, di dare delle norme vigenti una lettura che sia adeguata alle esigenze della società; per altro verso, di **proiettare nella futura prassi giurisprudenziale le indicate esigenze**, oltre che farne oggetto di appropriate riforme normative e strutturali.

Pubblico e privato non si pongono come realtà antitetiche, bensì come **aspetti di una medesima realtà che nei valori della persona pone il fondamento dell'ordinamento costituzionale dello Stato**. In questa misura, anche l'intervento del P.M. nel processo civile, **se pure espressione del pubblico, realizza l'interesse del privato, inteso come persona, più che come individuo** (Giacobbe).