



Dipartimento di Giurisprudenza

PG Procura Generale della Cassazione

Mercoledì 3 ottobre 2018 – Sala del Consiglio del Dipartimento di Giurisprudenza
– 1° piano – ore 14,30
Via Ostiense 151 - Roma

Incontro di studi ***Richiesta di enunciazione del principio di diritto*** ***(art. 363 c.p.c.)***

Indirizzi di saluto
Prof. Luca Pietromarchi
Rettore dell'Università degli Studi Roma Tre

prof. Giovanni Serges
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza

Introduce e coordina
prof. Giuseppe Ruffini
Università degli Studi Roma Tre

Intervengono

<i>Corte di appello di Perugia</i>	<i>Presidente Mario Vincenzo D'Aprile</i>
<i>Corte di appello di Roma</i>	<i>Presidente Luciano Panzani</i>
<i>Corte di appello di Trento</i>	<i>Presidente Gloria Servetti</i>
<i>Corte di appello di Trieste</i>	<i>Presidente Oliviero Drigani</i>
<i>Corte di appello di Ancona</i>	<i>Cons. Gianmichele Marcelli</i>
<i>Corte di appello di Cagliari</i>	<i>Cons. Donatella Aru</i>
<i>Corte di appello di Firenze</i>	<i>Cons. Edoardo Monti</i>
<i>Corte di appello de l'Aquila</i>	<i>Cons. Giuseppe Iannaccone</i>
<i>Corte di appello di Napoli</i>	<i>Cons. Maria Rosaria Cultrera</i>
<i>Corte di appello di Salerno</i>	<i>Cons. Bruno De Filippis</i>

Conclusioni
Riccardo Fuzio
Procuratore generale presso la Corte di cassazione

In occasione dell'incontro di studi sarà presentata la convenzione tra la Procura Generale e il Dipartimento di Giurisprudenza sulla collaborazione per l'incremento dell'uso del ricorso ex art. 363 c.p.c.

Segreteria scientifico-organizzativa: prof. Angelo Danilo De Santis
angelodanilo.desantis@uniroma3.it



PG Procura Generale della Cassazione

Incontro di studi

Richiesta di enunciazione del principio di diritto (art. 363 c.p.c.)

**Mercoledì 3 ottobre 2018
Sala del Consiglio del Dipartimento di Giurisprudenza - 1° piano - ore 14,30
Via Ostiense 151 - Roma**

Presentazione a cura di Riccardo Fuzio – Procuratore generale della Procura Generale della Corte di Cassazione

L'incontro con i rappresentanti delle Corti d'Appello nasce su iniziativa della Procura Generale presso la Corte di Cassazione al fine di aprire un dialogo con i giudici del merito con l'obiettivo di indagare l'uso dell'istituto previsto dall'articolo 363 c.p.c., che riconosce al Procuratore Generale il potere di chiedere l'enunciazione di un principio di diritto nell'interesse della legge.

Proprio le peculiarità di tale istituto, nonché la sua scarsa applicazione negli anni passati, hanno costituito il primo motore per la nascita di questa iniziativa, al fine di creare un canale di informazione con la giurisdizione di merito, tanto più necessario in seguito alla presentazione di nuovi ricorsi nel biennio 2016 – 2017, che hanno consentito alla Suprema Corte di interpretare, attualizzandola, l'ammissibilità del ricorso ex art. 363 c.p.c.

Nei criteri organizzativi della Procura generale è previsto un apposito servizio cui è preposto un responsabile che ha l'attribuzione di vagliare tutte le fattispecie ritenute rilevanti.

Proprio allo scopo di favorire questi contatti con le diverse Corti d'Appello, è stata creata un'apposita sezione del sito internet della Procura Generale presso la Suprema Corte, nella quale vengono inseriti non solo i ricorsi, le sentenze e i documenti, ma anche i contributi di dottrina, in modo da favorire la conoscibilità dell'istituto e del suo concreto utilizzo.

Proseguendo in questa opera di attenzione verso l'istituto del 363, è stata oggi siglata una Convenzione con l'Università di Roma Tre per la costituzione di un Osservatorio permanente sul 363 c.p.c., da istituirsi presso l'Istituto di Procedura Civile della Facoltà di Giurisprudenza della medesima università.

L'obiettivo finale, in conclusione, è quello di creare una stabile rete nazionale per una più semplice conoscenza dei casi nei quali sia consentito l'applicazione di questo istituto.

Intervento di Giovanni Serges – Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre

La Convenzione siglata fra la Procura Generale e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, fortemente voluta dal Consigliere Fuzio, segna un momento di intensa collaborazione fra il Dipartimento e la Magistratura.

L'accordo coinvolge non solo i *Διαλόγοι* processual-civilistici, ma anche i singoli Uffici giudiziari nonché la Scuola Superiore della Magistratura: il tema è quello di rivitalizzare l'istituto previsto dall'articolo 363 c.p.c. al fine di valorizzare la funzione nomofilattica della Suprema Corte garantendo un'unità di indirizzi giurisprudenziali.

Il monitoraggio continuo consente, da ultimo, un proficuo dialogo con i magistrati di merito.

Intervento di Giuseppe Ruffini – Professore ordinario di Diritto processuale civile presso l'Università degli studi di Roma Tre

Il seminario odierno, come sappiamo, trova le sue radici nelle note del 31/1/17 e 2/5/17 con le quali il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione ha reso nota la volontà della Procura Generale di alimentare l'interesse verso l'istituto della richiesta alla Corte di Cassazione di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, che potrà costituire in prospettiva un significativo strumento di cooperazione all'esercizio della funzione nomofilattica assegnata alla corte di cassazione.

Nelle predette note, infatti, il Procuratore Generale segnalava con lungimiranza la necessità di stimolare la realizzazione di un apparato organizzativo, aperto alla collaborazione di tutti gli attori della giurisprudenza pratica e teorica, diretto a fare emergere e segnalare alla Procura Generale le questioni interpretative meritevoli di essere sottoposte alla Corte di cassazione ai fini dell'enunciazione di un principio di diritto *ex art 363 c.p.c.* – laddove la Corte non abbia avuto ancora (o non abbia altrimenti) modo di esprimersi sulle stesse, oppure vi siano ragioni per mutare un orientamento già espresso, anche se a sezioni unite (come impone di ritenere il combinato disposto degli articoli 363 e 374 c.p.c.) – nonché i provvedimenti giurisdizionali tali da giustificare l'esercizio di questo potere discrezionale da parte della Procura Generale.

L'iniziativa è senz'altro meritoria, non soltanto per i benefici effetti che il potenziamento dell'istituto previsto dall'art. 363 c.p.c. potrà avere sul piano dell'economia processuale in tutti i casi in cui l'esistenza di provvedimenti dei giudici di merito non conformi al diritto, non impugnabili per cassazione né con altro mezzo o comunque non impugnati dalle parti (magari in considerazione del limitato valore delle azioni singolarmente proposte), rischi di incentivare il proliferare di comportamenti illegittimi e del conseguente contenzioso; ma soprattutto per la capacità di riavvicinare i cittadini agli organi costituzionalmente deputati alla tutela giurisdizionale dei propri diritti, contribuendo a colmare un solco progressivamente scavato da non sempre lungimiranti riforme processuali.

Proprio per questi motivi la stipula della Convenzione deve essere salutata con favore, permettendo una reale collaborazione fra magistrati e studiosi in un percorso finalizzato al perseguimento di obiettivi comuni.

Venendo al merito dei problemi sui quali siamo stati chiamati a riflettere, e con specifico riferimento alle questioni che possono, per la loro rilevanza, essere sottoposte alla Suprema Corte, a me sembra in primo luogo che l'interesse generale delle questioni e la rilevanza degli interessi alle stesse sottostanti, che costituiscono, assieme alla valenza nomofilattica, i criteri selettivi da utilizzare per l'esercizio del potere discrezionale attribuito dall'art. 363 c.p.c. al Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, consentiranno una valutazione che, andando al di là degli interessi coinvolti nel singolo giudizio nell'ambito del quale è stato pronunciato dal giudice di merito il provvedimento giurisdizionale non impugnato e/o non impugnabile dalle parti, potrà tenere conto di tutti gli altri interessi sottostanti a controversie, attuali o potenziali, la cui decisione dipenda dalla soluzione di identiche questioni di diritto.

In questo senso una sapiente individuazione e tempestiva segnalazione delle questioni da sottoporre alla Corte potrà avere un effetto deflattivo sul contenzioso; in prima battuta inducendo a differire le azioni giudiziali in attesa della pronuncia della Corte di cassazione; ed in seconda battuta, una volta intervenuta detta pronuncia, per l'auspicabile cessazione dei comportamenti incompatibili con il principio di diritto enunciato dalla Corte.

Mi sembra inoltre opportuno precisare che, sebbene la rubrica dell'art. 363 c.p.c. (*Principio di diritto nell'interesse della legge*) possa far pensare che il potere del Procuratore Generale sia limitato ai casi in cui appare necessario assicurare nell'interesse generale l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione di una norma di legge, sostanziale o processuale, laddove già non esista una giurisprudenza della Corte di cassazione ovvero si reputi necessario riaffermare la stessa a seguito di disorientamenti della giurisprudenza di merito, nulla esclude che, nell'interesse della legge, il Procuratore Generale possa richiedere alla Corte di affermare un principio di diritto in discontinuità rispetto ad un suo precedente orientamento, tanto con riferimento ad una norma di legge sostanziale quanto con riferimento ad una norma di legge processuale utilizzata dal giudice di merito quale metro di giudizio per la decisione della controversia allo stesso devoluta.

Sebbene, sulla scorta delle formulazione originaria della norma, siamo abituati a ragionare in termini di ricorso nell'interesse della legge, a me sembra infine che un'interpretazione storico-sistematica delle norme del codice di rito imponga due ulteriori precisazioni.

Da un lato, occorre affermare che il potere è senza ombra di dubbio esercitabile in tutti i casi nei quali la Corte, nel caso di accoglimento del ricorso, sarebbe stata chiamata ad enunciare ai sensi dell'art. 384, comma 1, c.p.c., il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi e quindi anche nei casi in cui sia necessario assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro, oppure venga in considerazione una questione di particolare importanza relativa all'esatta interpretazione di una norma processuale la cui violazione abbia comportato un *error in procedendo* del giudice di merito.

Dall'altro, la consapevolezza che, nel mutato sistema normativo, l'enunciazione del principio di diritto non è più subordinata all'accoglimento del ricorso – essendo richiesta dall'art. 384 c.p.c. in ogni caso in cui la Corte decida una questione di diritto ai sensi del n. 3 dell'art. 360 o in ogni altro caso in cui decida una questione di diritto di particolare importanza – e che la richiesta di enunciazione dello stesso da parte del Procuratore Generale non è più in alcun modo assimilabile ad un mezzo di impugnazione, porta a ritenere che l'enunciazione del principio di diritto possa essere richiesta dal Procuratore Generale alla Corte di cassazione non soltanto quando si voglia censurare il principio di diritto applicato dal giudice di merito, ma anche quando, in presenza di una nuova e rilevante questione di diritto correttamente risolta dal giudice di merito con provvedimento non impugnabile e/o non impugnato dalle parti, si voglia accelerare la formazione di una giurisprudenza di legittimità chiedendo alla Corte di confermare che il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto

attenersi nel caso deciso corrisponde esattamente a quello del quale lo stesso ha fatto applicazione.

Quanto ai provvedimenti del giudice di merito, che consentono alla Procura Generale l'esercizio del suo potere discrezionale, e che potranno quindi essere alla stessa utilmente segnalati, essi sono i provvedimenti astrattamente ricorribili per cassazione, ma contro i quali il ricorso non sia stato tempestivamente proposto ovvero sia stato rinunciato, nonché i provvedimenti non ricorribili per cassazione e non altrimenti impugnabili.

Con riferimento ai primi, la proponibilità della richiesta da parte del Procuratore Generale è evidentemente subordinata all'inutile decorso del termine di impugnazione, ovvero all'intervenuta rinuncia ad un ricorso tempestivamente proposto

Ne consegue che, al di fuori dell'ipotesi contemplata nell'art. 420-*bis* c.p.c., il potere non potrà essere esercitato per richiedere alla Corte l'enunciazione del principio di diritto in ordine alla soluzione di una questione decisa dal giudice di merito in una sentenza non definitiva su questioni, non autonomamente impugnabile (art. 361 c.p.c.), se prima non sia stata pronunciata la sentenza definitiva o il processo non si sia estinto.

Con riferimento invece ai provvedimenti non ricorribili per cassazione e non altrimenti impugnabili, tra i quali debbono essere a mio avviso inclusi anche i provvedimenti non aventi contenuto decisorio e quindi anche i provvedimenti cautelari (in ordine ai quali sarebbe peraltro opportuno sollecitare un pronunciamento della Suprema Corte), il tenore letterale del primo comma dell'art. 363 c.p.c. non consente di subordinare la proponibilità della richiesta da parte del Procuratore Generale al decorso del termine (che in astratto sarebbe) previsto per l'impugnazione, con la conseguenza che la richiesta può essere formulata già all'indomani della pronuncia.

In senso contrario non potrebbe essere invocata l'esigenza di evitare che l'iniziativa del Procuratore Generale possa concorrere con la proposizione del ricorso per cassazione ad opera di una delle parti e che la Corte di cassazione sia contemporaneamente chiamata a decidere sull'impugnazione avverso un provvedimento giurisdizionale e sulla richiesta di enunciazione di principio di diritto formulata dal Procuratore Generale *ex art.* 363 c.p.c. sul presupposto che il ricorso non sia invece proposto in ragione dell'inammissibilità dello stesso. Tale eventualità, infatti, non potrebbe essere scongiurata nemmeno nell'ipotesi in cui la proponibilità della richiesta sia subordinata all'inutile decorso del termine di impugnazione, non potendosi comunque evitare, in linea di fatto, la proposizione di un ricorso fuori termine.

In tale ipotesi, pertanto, e sebbene l'istituto non costituisca un mezzo di impugnazione, non avendo tra l'altro la pronuncia della Corte effetto sul provvedimento del giudice di merito (art. 363, comma 4, c.p.c.), non resterà che applicare analogicamente l'art. 335 c.p.c., disponendo la riunione d'ufficio del ricorso per cassazione instaurato ad iniziativa di parte e del giudizio autonomamente incardinato a seguito dell'iniziativa del Procuratore Generale; con la conseguenza che, sulla richiesta di enunciazione del principio di diritto formulata dal Procuratore Generale, la Corte dovrà decidere soltanto dopo aver dichiarato inammissibile il giudizio eventualmente instaurato su domanda di parte, indipendentemente dal fatto che la questione sia ritenuta «di particolare importanza». Detta valutazione, cui il terzo comma

dell'art. 363 c.p.c. subordina l'enunciazione del principio di diritto d'ufficio, è infatti presa in considerazione dal precedente secondo comma soltanto al più limitato fine dell'assegnazione della causa alle sezioni unite.

Intervento di Giovanni Buonomo – Presidente di sezione presso la Corte d'appello di Roma

Signor Procuratore Generale, signor Rettore dell'Università Roma Tre, signor Direttore del dipartimento di giurisprudenza illustri professori, illustri colleghi,

a nome del presidente della Corte di appello di Roma, Luciano Panzani, ringrazio il procuratore generale Fuzio, che ha organizzato l'evento, il prof. Pietromarchi, rettore dell'Università, e il prof. Serges, direttore del dipartimento di giurisprudenza, per avere ospitato questo importante incontro di studi offrendo a tutti noi una preziosa occasione di confronto, tra prassi e teoria, su un tema di grande attualità scientifica.

Come molti istituti del nostro ordinamento processuale, anche il ricorso nell'interesse della legge ha, come tutti sanno, origine nell'ordinamento francese (nel decreto del 1790 istitutivo del *tribunal de cassation*) ed ha mantenuto nel corso dei secoli, anche nel nostro diritto processuale, le caratteristiche essenziali che l'hanno da sempre caratterizzato: l'iniziativa rimessa ad un organo pubblico nell'interesse generale; l'impossibilità per le parti di proporre ricorso per cassazione (per avervi esse rinunciato o per essere il provvedimento non impugnabile); la natura non impugnatoria, ma comunque giurisdizionale, della pronuncia richiesta alla S.C. «nell'interesse della legge». Anche dopo la riforma del 2006, espressamente rivolta ad un rafforzamento della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, il potere di iniziativa del PG, e quello officioso della Corte previsto dal terzo comma dell'art. 363 c.p.c., sono stati utilizzati raramente e quasi sempre su temi di eccezionale importanza (e particolarmente sui temi della protezione dei soggetti deboli e della tutela dei diritti della persona e della personalità); ciò che induce a riconoscere all'istituto un'importanza che è probabilmente inversamente proporzionale alla sua concreta utilizzazione.

Peraltro, l'enunciazione del principio di diritto su richiesta del procuratore generale è stata, sino al 2016, assai meno frequente di quella dovuta alla iniziativa officiosa della Corte di cassazione: nel 2015 erano state iscritte solo tre richieste nell'apposito registro della Procura generale, cui hanno fatto seguito, in controtendenza rispetto all'anno precedente, sedici richieste iscritte nel corso dell'anno 2016¹.

Anche nella relazione del procuratore generale Fuzio all'assemblea di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, si fa riferimento ripetutamente ad un rinnovato impegno della Procura per «[...] la maggiore applicazione del potere del Procuratore generale della richiesta di enunciazione del principio di diritto nell'ottica nuova del ruolo della Procura generale della Corte di cassazione che si può definire “europea” [...]» nella consapevolezza che

¹ CICCULO, Dialogo aperto sull'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, in *Giur.it.* 2018, 3, 772.

«l'enunciazione dei principi di diritto è strumento indispensabile a garantire l'eguaglianza dei cittadini». La stessa relazione contiene poi un richiamo ad una

«rinnovata riflessione da parte del legislatore costituzionale in ordine alla possibilità di bilanciare la partizione tra *ius litigatoris* e *ius constitutionis*» al fine di ricondurre i casi di accesso alla Corte di legittimità «agli standard numerici delle Corti europee»².

In questo contesto, il coinvolgimento delle corti di appello nasce da una dichiarata esigenza del Procuratore generale di cooperare all'esercizio della funzione nomofilattica assegnata alla Corte di cassazione coinvolgendo anche i giudici di merito; posto che, nonostante la interlocuzione diretta iniziata nel 2009 con i presidenti di tutte le corti e dei tribunali, permane la difficoltà di individuare i casi (costituiti da provvedimenti, come detto, non più ricorribili) meritevoli della enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge.

Risale, infatti, al 2009 la prima richiesta del procuratore generale, indirizzata ai rettori delle università, al presidente del consiglio nazionale forense e ai presidenti delle corti di appello, per ricevere la segnalazione di «provvedimenti giudiziari astrattamente ricorribili per cassazione ma non impugnati [...] affinché questo ufficio possa vagliare l'opportunità di chiedere alla suprema corte di enunciare nell'interesse della legge ma senza effetti sulla controversia la *regola juris* la quale giudice di merito avrebbe dovuto attenersi»³.

Peraltro, in uno dei primi commenti sull'iniziativa della Procura generale, uno dei professori di questa Università, Giorgio Costantino, ha chiaramente affermato che «... Le questioni sulle quali potrebbe essere opportuno che si pronuncino le sezioni unite ovvero quelle sulle quali sarebbe auspicabile un mutamento di giurisprudenza sono tradizionalmente oggetto di convegni scientifici. I *revirements* sono commentati nelle riviste giuridiche, ove la scelta dei temi non è fondata su dati oggettivi, ma è affidata alla sensibilità dei proponenti, degli organizzatori dei commentatori», ponendo in luce come l'iniziativa della procura generale indichi «[...] un percorso per allargare il confronto sulla individuazione delle questioni meritevoli di attenzione, affinché la scelta di queste non solo non sia, ma neppure appaia, arbitraria»⁴.

Il punto è, dunque, questo: la legge non prevede canali informativi privilegiati per il procuratore generale, come avviene invece altre iniziative del pubblico ministero (ad esempio per la dichiarazione di fallimento ex art. 7 della legge fallimentare). E fino ad ora la Procura generale è venuta a conoscenza di provvedimenti suscettibili della propria iniziativa ex articolo 363 c.p.c. nell'ambito dello svolgimento di altri compiti istituzionali, come le segnalazioni relative a condotte di possibile rilevanza disciplinare nel quadro dell'attività svolta ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006⁵.

L'analisi dei precedenti dimostra, infatti, che l'iniziativa del procuratore generale è scaturita spesso dalla sollecitazione da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi

² Pag. 165 e ss.

³ Nota circ. n. 16457 del 13 ottobre 2009.

⁴ COSTANTINO, La prevedibilità della decisione tra uguaglianza e appartenenza in Riv. dir. proc., 2015, 646.

⁵ Si veda ad esempio Cass. sez. un. 20 settembre 2017, n. 21854.

o dalla stessa parte che, di fronte all'impossibilità di impugnare il provvedimento, ha sollecitato l'intervento del PG «nell'interesse della legge».

Nel 2009, ad esempio, l'iniziativa del procuratore generale fu sollecitata da una associazione autorizzata ai sensi della legge 184 del 1983 a curare per conto degli associati la procedura di adozione internazionale.

Si tratta del noto caso (deciso con la sentenza 1 giugno 2010, n. 13332) in cui il tribunale per i minorenni di Catania aveva emesso un decreto di idoneità all'adozione di un minore straniero facendo riferimento alla dichiarazione degli istanti di non essere disponibili ad accogliere «bambini di pelle scura o diversa da quella tipica europea» ammettendo i coniugi all'adozione di due minori dotati delle «caratteristiche risultanti dalle motivazioni».

La Corte, in quel caso, affermò, nell'interesse della legge, in presenza di un decreto contro quale le parti non avevano proposto reclamo, che il decreto di idoneità all'adozione non può essere emesso sulla base di riferimenti all'etnia dei minori adottandi e che, «Ove tali discriminazioni siano espresse dalla coppia di richiedenti, esse vanno apprezzate dal giudice di merito nel quadro della valutazione della idoneità degli stessi all'adozione internazionale».

In un altro caso, risolto dalla Corte di cassazione con la sentenza delle sezioni unite n. 23469 del 2016, fu la parte che aveva agito in sede cautelare, di fronte a due provvedimenti dal contenuto contrastante pronunciati dallo stesso tribunale, a rivolgersi al procuratore generale affinché sollecitasse la pronuncia nell'interesse della legge in ordine alla possibilità di agire in via cautelare in sede civile per inibire la pubblicazione su un giornale telematico di notizie ritenute di carattere diffamatorio.

In un terzo caso la richiesta fu proposta dal presidente dell'associazione italiana dei magistrati per i minorenni, che segnalava il contrasto esistente nella giurisprudenza di merito sul diritto dell'adottato, in caso di parto anonimo, alla ricerca delle proprie origini biologiche a seguito della sentenza della corte costituzionale n. 278 del 2013.

La richiesta, com'è noto, ha dato luogo alla sentenza n. 1946 del 2017.

Alla sollecitazione delle parti si aggiunge la possibilità di formulare la richiesta ex art. 363, comma uno, c.p.c. in via incidentale in occasione dell'intervento previsto dall'articolo 72, comma due c.p.c. nell'ambito di un giudizio pendente in Cassazione; anche se si tratta di una sollecitazione rivolta alla Corte per l'esercizio dei propri poteri officiosi (e non dell'iniziativa diretta assunta dal PG ai sensi del primo comma dell'art. 363 c.p.c.)⁶.

Nell'attuale contesto, che vede la Corte impegnata nella decisione di un numero di procedimenti incompatibile con l'esercizio della sua funzione, occorre anche evitare che le richieste incidentali di pronuncia di principi di diritto, anche in procedimenti destinati a concludersi con la declaratoria di inammissibilità, conducano ad un ulteriore aggravio del lavoro in casi di non rilevante importanza generale.

⁶ Peraltro, nei casi in cui ciò è avvenuto, non è dato comprendere, dalla genericità delle espressioni utilizzate nella motivazione delle sentenze, quale sia stata, in effetti, la richiesta della Procura generale. Si vedano, tra le altre, Cass. 3 luglio 2014, n. 15186, Cass. 10 luglio 2014, n. 16379, Cass. 26 ottobre 2015, n. 21706 e Cass. 9 marzo 2018, n.5665.

È stato osservato⁷ che l'istituto è caratterizzato da una contraddizione di fondo, poiché da un lato consente alla Corte di riconoscere l'erroneità in diritto della decisione, ma dall'altro obbliga le parti a subire il giudicato, ancorché fondato su una pronuncia erronea.

Anche se la dottrina ha tentato di spiegare la questione con la volontà delle parti di accettare la decisione, tacitamente o espressamente, è evidente che la *ratio* dell'istituto riposa sull'esigenza che non vi siano sentenze in contrasto con la legge; sicché è del tutto irrilevante che il mancato intervento del giudice dell'impugnazione sia riconducibile ad un errore o alla volontà di acquiescenza della parte.

In altri termini, l'iniziativa del procuratore generale, in continuità con la tradizione dell'istituto, riguarda ogni causa che abbia impedito la Corte suprema di prendere in esame il merito della sentenza di valutarne la conformità alla legge e prescinde *necessariamente* dal comportamento delle parti e dalla ragione della mancata proposizione dell'impugnazione.

Coerente con le finalità della norma appare, dunque, l'estensione, ammessa pacificamente nella dottrina, del potere di iniziativa del procuratore generale a tutti i provvedimenti non ricorribili e non altrimenti impugnabili: la pronuncia di primo grado una volta decorsi i termini dell'appello (trattandosi di una pronuncia non ricorribile per cassazione, né altrimenti impugnabile) e i provvedimenti cautelari e quelli camerale (a cui sembra di riferirsi il riferimento generico al «provvedimento» contenuto nella norma e nell'art. 2 della legge delega n. 80 del 2005). E non vi è dubbio che anche un reclamo, col quale si conclude un procedimento cautelare, non essendo altrimenti impugnabile costituisce un provvedimento per cui è in astratto ammissibile l'esercizio del potere di iniziativa del procuratore generale.

Sfuggono allora all'iniziativa del PG tutti i provvedimenti istruttori (in quanto destinati ad essere assorbiti nella sentenza impugnata con essa); mentre un dubbio resta in ordine ai provvedimenti anticipatori di condanne e a quelli possessori.

Pochi, invero, sono i limiti posti dalla Corte di cassazione all'esercizio del potere di iniziativa del procuratore generale.

Tra questi, va ricordata la sentenza n. 404 del 2011 con cui le sezioni unite hanno affermato il principio in base al quale la richiesta del procuratore generale non può avere un carattere meramente esplorativo o preventivo, poiché è sempre necessaria la correlazione tra il principio da affermare ed il caso particolare.

Si trattava, in questo caso, della richiesta, proposta da una donna che assumeva di aver subito un danno alla salute dalla negligente prestazione professionale di una struttura sanitaria pubblica, per essere sottoposta a consulenza tecnica preventiva per l'accertamento dei danni subiti e delle relative responsabilità.

Di fronte all'accoglimento dell'istanza, il PG presentò ricorso ex art. 363 c.p.c. sottolineando la necessità, in difetto di urgenza, di «stabilire l'ambito applicativo dell'art. 696 bis c.p.c.» in difetto del consenso dei soggetti coinvolti nel procedimento di merito e «qualora il suo espletamento comporti l'invasione della loro sfera di libertà, patrimoniale o personale».

⁷ ODORISIO, Il principio di diritto nell'interesse della legge, Torino, 2018, 239 e ss.

La Corte affermò, allora, che la richiesta «...anche se non è in grado di incidere sulla fattispecie concreta, non può tuttavia prescindere» e che «il P.G. [deve] attivarsi soltanto in caso di pronuncia contraria alla legge, per denunciarne l'errore e chiedere alla Corte di ristabilire l'ordine del sistema, chiarendo l'esatta portata e il reale significato della normativa di riferimento».

Si è detto che, accanto alla mancanza di canali informativi privilegiati per favorire l'iniziativa del PG, dev'essere considerato anche l'uso assai limitato dell'esercizio di questo potere discrezionale da parte del PG.

Ciò è dovuto al rischio, segnalato dalla dottrina a partire dagli anni Sessanta (già nel vigore del precedente testo dell'art. 363 c.p.c.) che l'impugnativa nell'interesse della legge possa utilizzarsi per condizionare l'evoluzione della giurisprudenza di merito e sanzionare i comportamenti dei giudici che violano, «il dovere giuridico di discostarsi dal precedente delle sezioni unite o della giurisprudenza costante»⁸.

Consapevole del pericolo rappresentato da una pronuncia «nell'interesse della legge» nell'ambito di un procedimento in corso (possibile attraverso l'impugnazione di provvedimenti definitivi a carattere non decisorio), la Corte di cassazione è intervenuta, anche in questo caso, con la sentenza n. 5877 del 2012, con cui ha dichiarato inammissibile la richiesta di enunciare il principio, se l'istanza sia diretta ad «[...]introdurre una pronuncia in diritto che finirebbe per esplicitare surrettiziamente la sua efficacia in un giudizio di merito ancora in corso, con ciò contraddicendo la funzione che la norma citata [363 c.p.c.] intende attribuire all'affermazione del principio di diritto in caso di pronuncia di inammissibilità del ricorso che definisce la controversia».

Nel caso di specie, come si ricorderà, i ricorrenti avevano sollecitato il potere officioso della Corte dopo avere impugnato ex art. 111 Cost. l'ordinanza della Corte di appello di Lecce che aveva disposto l'espletamento di una consulenza tecnica diretta ad accertare, tramite la comparazione del DNA tre persone decedute, la paternità naturale del padre dei resistenti rispetto alla parte ricorrente: un provvedimento istruttorio, dunque, non definitivo e destinato ad essere impugnato nella sentenza che avrebbe dovuto pronunciarsi dal giudice di merito.

La Corte, anche qui, affermò con chiarezza che l'art. 363 non può mai essere utilizzato per condizionare indirettamente un giudizio ancora in corso.

Anche nel processo penale l'istituto, scomparso dal codice del 1930 e dalla riforma del 1988, è stato recentemente reintrodotta dalla legge n. 103 del 2017, che ha aggiunto il comma 1-ter all'art. 618 c.p.p., secondo cui «Il principio di diritto può essere enunciato dalle sezioni unite, anche d'ufficio, quando il ricorso è dichiarato inammissibile per una causa sopravvenuta.»

Manca, nel sistema penale, un riferimento espresso all'enunciazione del principio «nell'interesse della legge», ma la dottrina prevalente è propensa a ritenere che si tratti di una sostanziale estensione dell'istituto previsto dal terzo comma dell'art. 363 c.p.c. al processo

⁸ Come scrisse GORLA in Raccolta di saggi sull'interpretazione e sul valore del precedente giudiziale, in Quaderni del Foro it., 1966, 11 e ss.

penale⁹, pur in assenza dell'iniziativa del procuratore generale e con una competenza qui ristretta all'inammissibilità sopravvenuta rilevata dalle sezioni unite. Ma la *ratio legis* è sempre quella del fine nomofilattico prevalente, nell'interesse generale, anche nei casi di rinuncia al ricorso o di sopravvenuta mancanza di interesse rispetto al ricorso.

In conclusione, se è indubbio che la riforma del 2006 ha inserito l'istituto in un disegno più generale volto al potenziamento della funzione nomofilattica della suprema Corte (al punto che diversi autori hanno accostato la nuova formulazione dell'articolo 363 c.p.c. al potenziamento delle ipotesi in cui l'articolo 384 prevede l'enunciazione del principio di diritto), altrettanto chiari sono i limiti in cui la stessa Corte di legittimità ha inteso contenere l'esercizio del potere di iniziativa del PG.

In generale, l'intervento della Corte di cassazione (anche quello officioso previsto dal terzo comma dell'art. 363 c.p.c.) non può mai prescindere dalla valutazione della particolare importanza nomofilattica della questione, dall'esistenza del contrasto da dirimere, dalla prevalenza dell'interesse generale su quello particolare delle parti.

Ed è questo che sfugge, il più delle volte, alla percezione del giudice di merito.

Com'è noto, il principio dispositivo che regola il processo civile pone solo nella disponibilità del titolare (salve le ipotesi eccezionali della tutela d'ufficio o su richiesta del pubblico ministero) la richiesta della tutela giurisdizionale del suo diritto; con la conseguenza che è rimesso a chi propone la domanda giudiziale l'onere di determinare in modo vincolante per il giudice l'oggetto del processo (in attuazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato stabilito dall'art. 112 c.p.c.)

Nei casi di interesse pubblico, prevalente o concorrente con quello delle parti, è dunque la legge ad attribuire al PM il potere d'intervento, come (ad esempio) per l'opposizione e l'impugnazione del matrimonio, per l'interdizione e l'inabilitazione, per la separazione temporanea dei coniugi in pendenza del processo di annullamento del matrimonio, nonché per l'ipotesi, già citata, della dichiarazione del fallimento.

Il giudice di merito è sempre consapevole, anche quando ha un'esatta percezione dell'esistenza del contrasto giurisprudenziale sul quale è chiamato a prendere posizione, della possibilità che la Corte di cassazione, su istanza delle parti (o del PM nei casi previsti), sia chiamata a dirimere il conflitto. E le segnalazioni provenienti dai presidenti delle corti di appello non possono mai estendersi al di là della mera segnalazione di un obiettivo contrasto di giurisprudenza, per evitare il rischio di una presa di posizione sulla giurisprudenza dei loro uffici.

Va anche considerato che la rinuncia delle parti all'impugnazione o la definizione stragiudiziale del giudizio, come tutti gli eventi successivi alla pubblicazione della sentenza, sfuggono alla percezione del giudice di secondo grado; anche perché nel sistema informatico che gestisce il ruolo generale non sono previste funzioni che consentano di seguire l'esito del giudizio nei gradi successivi.

⁹ FIDELBO, Verso il sistema del precedente? in Riv. trim. dir. proc. cont. 1/2017, 11 e ss. Così anche BARGIS, Primi rilievi sulle proposte di modifica in materia di impugnazioni, in Riv. trim. dir. proc. cont. 1, 2015, 16 e ss.

Per tracciare l'auspicata linea di collegamento tra l'identificazione dei contrasti di merito e l'iniziativa discrezionale del PG presso la Corte di cassazione, dunque, occorrono strumenti informativi adeguati, obiettivi (come ha ricordato il prof. Costantino), non legati alle scelte redazionali dei direttori delle riviste giuridiche, né, per la verità, alle diverse sensibilità dei dirigenti degli uffici giudiziari o ad una informazione casuale circolante all'interno degli stessi uffici.

Intervento di Gloria Servetti – Presidente della Corte d'appello di Trento

Uno dei pregi dell'iniziativa odierna è senz'altro quello di favorire e stimolare la riflessione su un istituto che per lungo tempo è stato di rara applicazione ma che oggi più che mai merita di essere approfondito, valorizzandone le significative potenzialità.

Infatti, proprio grazie alla disposizione di cui all'art. 363 c.p.c. viene consentito l'intervento nomofilattico della Corte di Cassazione in casi per i quali non sarebbe altrimenti possibile: la peculiarità dell'istituto sta, infatti, proprio nel fatto che l'attività nomofilattica si esprime in qualche misura al di fuori della funzione giurisdizionale intesa in senso stretto e può anche prescindere dalla sussistenza di una richiesta di tutela da parte dell'avente diritto.

I giudici di merito sempre confidano nella Suprema Corte per la soluzione della questione giuridica: la costante tendenza della giurisdizione di merito va nella direzione della ricerca del precedente e del conforto che giunge dalle sentenze di legittimità, ma può anche accadere che, per la novità delle questioni o perché il provvedimento non è per sua natura ricorribile in cassazione, il precedente non sia rinvenibile.

E, allora, il rimedio previsto dall'art. 363 c.p.c. stimola l'attività della Suprema Corte affinché fornisca un principio di diritto, nei casi di maggiore importanza ma sottratti al vaglio di legittimità su impulso di parte, suscettibile di essere applicato dal giudice del merito in casi successivamente giunti al suo esame, con l'effetto che, anche quando un "caso" processuale non sia stato risolto dalla Corte, si può giungere all'enunciazione del principio di legge applicabile.

Ma il ricorso ex art. 363 c.p.c. ha un'ulteriore potenzialità: potrebbe consentire alla Cassazione di pronunciarsi con l'indicazione di un principio di diritto dove ancora sia presente un vuoto legislativo, circostanza idonea a conferire nell'attualità un del tutto particolare rilievo alla norma in esame.

Ne è esempio un recente caso affrontato dai giudici del Tribunale per i Minorenni di Milano, quando la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità di alcune norme e il legislatore non era ancora intervenuto a colmare il vuoto normativo così prodottosi: la questione non poteva risolversi in assenza di norme applicabili o di interpretazioni certe e consolidate, quindi si è rivelato di straordinaria importanza l'intervento risolutivo della Suprema Corte mediante l'enunciazione di un principio di diritto nell'interesse della legge, ai quali i giudici hanno potuto in seguito conformarsi e quindi iniziare a operare superando la situazione di sostanziale stallo in cui erano venuti a trovarsi.

L'istituto rappresenta, dunque, un utile strumento anche in quanto consente alle corti di merito di fornire soluzioni adeguate in tempi più rapidi: l'unica accortezza dovrebbe essere quella di fare buon governo dello stesso, evitando che la Suprema Corte venga eccessivamente gravata anche da queste richieste, quando non indispensabili.

In tema di applicazione pratica, sicuramente una materia che trarrebbe un grande beneficio dall'intervento della Suprema Corte è la volontaria giurisdizione, settore dove il contraddittorio assume caratteristiche particolari e la ricorribilità per cassazione non è in generale prevista: la presenza di questioni nuove, spesso non normate perché nascenti da evoluzioni sociali o scientifiche, rende auspicabile un intervento del giudice di legittimità affinché non vengano adottati provvedimenti inidonei e troppo fra loro diversificati destinati a produrre rilevanti effetti nella sfera giuridica dei cittadini, derivanti da una lettura veloce o empirica di disposizioni non cristalline o frutto di un'applicazione analogica non propriamente pertinente.

L'intervento ai sensi dell'art. 363 c.p.c. è quindi un grande ausilio, giusto sul piano etico – sociale nonché importante al fine di assicurare la certezza del diritto; sarebbe opportuno, per favorire la cooperazione fra i giudici di merito operanti nei vari distretti e creare una certa uniformità di approccio all'istituto, creare una sorta di “griglia” che consenta efficacemente di capire se il caso trattato può essere portato all'attenzione del Procuratore Generale, al fine di chiedergli di farsi latore di un'esigenza rilevante per un certo territorio o Ufficio giudiziario ma, al contempo, di interesse generale.

Troppo spesso il giudice è chiamato a svolgere compiti di supplenza rispetto a un legislatore inattivo o lungamente silente, attuando il tentativo di ricondurre la fattispecie concreta nell'alveo delle uniche norme a disposizione: è quindi utile e senz'altro auspicabile che tale attività venga posta in essere solo dalla giurisprudenza più alta e, come tale, espressione di una primaria valenza interpretativa.

Intervento di Oliviero Drigani – Presidente della Corte d'Appello di Trieste

L'attenzione riservata dall'iniziativa a questo istituto permette di valutarne gli essenziali profili di ordine qualitativo e quantitativo. Quanto al primo, in particolare, un più dinamico utilizzo dello strumento dell'art. 363 c.p.c. favorirebbe una tendenziale omogeneità nell'applicazione della normativa sostanziale e di quella processuale (gli interventi della Corte di Cassazione rappresenterebbero una sorta di “linee guida” anticipate per il giudice di merito), così come – sotto il profilo quantitativo – un più sollecito intervento del Giudice di legittimità ben potrebbe comportare un sostanziale processo deflattivo rispetto a diverse tipologie di contenzioso, che troverebbero *ab origine* minori spazi per essere attivate.

Peraltro, rispetto a questo secondo profilo, è quanto mai necessario un uso saggio della norma, onde evitare che, come già è accaduto per le eccezioni di incostituzionalità (spesso sollevate “a pioggia”, confondendo il profilo ermeneutico con quello di legittimità), si passi

da un estremo all'altro, cioè dalla inveterata disapplicazione dell'art. 363 c.p.c. ad una suo ipertrofico utilizzo (con la conseguenza di banalizzarne il reale valore).

Per quel che concerne l'ambito di operatività dell'istituto, un settore che potrebbe senz'altro beneficiare di un uso consapevole dello strumento dell'art. 363 c.p.c. è quello del contenzioso tributario, considerando la legislazione frammentata e caotica che contraddistingue la materia.

In ogni caso, al fine di dare maggiore concretezza all'istituto in esame è auspicabile attivare una raccolta completa e aggiornata delle questioni: entro il 30 novembre di ogni anno dovrebbe essere fornita al Primo Presidente della Corte di Cassazione una relazione sulle questioni di particolare rilievo segnalate dai Presidenti delle Corti di Appello anche su impulso dei Tribunali e delle Procure della Repubblica, come pure indicare non solo la quantità dei ricorsi ex art. 363 c.p.c. presentati, ma anche il loro oggetto e la materia di riferimento.

Tale metodologia potrebbe anche attenuare il problema della perdita di professionalità che interessa le Corti d'Appello, specialmente quelle di dimensioni più piccole, in quanto il limite della permanenza decennale dei giudici nella medesima sezione comporta sovente la perdita dello specifico *know how* in un determinato settore, che non sempre riesce ad essere colmata dal nuovo collega che subentra nel ruolo di chi è destinato ad altra materia tabellare.

In conclusione, è necessario predisporre e fornire indicazioni operative su come segnalare le questioni in modo mirato, al fine di rendere il rimedio di cui all'art. 363 c.p.c. utile ed efficace sotto il profilo della qualità e quantità delle questioni trattate.

Intervento di Bruno De Filippis – Presidente di sezione presso la Corte d'Appello di Salerno

La materia del diritto di famiglia può rappresentare un ambito di grande interesse per l'applicabilità dell'istituto previsto dall'art. 363 c.p.c.; la norma in esame, con il rinnovamento operato dalla novella del 2006, ha ampliato la propria portata ma, a tale impostazione, si è accompagnato un maggior rigore nel suo utilizzo, anche in seguito alle interpretazioni restrittive della stessa formulate dalla giurisprudenza.

Le Sezioni Unite civili, nella già citata sentenza n. 404 del 2011, hanno circoscritto l'intervento del Procuratore Generale nella sola ipotesi di pronuncia contraria alla legge, impedendo di porre in essere un accertamento preventivo o esplorativo della questione.

Tale impostazione è mutata con la sentenza delle Sezioni Unite civili del 27/09/2017 n. 21854, originata proprio da un caso verificatosi a Salerno, in cui la Suprema Corte ha adottato un'interpretazione evolutiva dell'istituto dell'art. 363 c.p.c., ampliandone le possibilità applicative, rendendo possibile anche il superamento di alcuni paletti, al fine di rendere l'enunciazione del principio generale nell'interesse della legge maggiormente efficace e in linea con la funzione nomofilattica attribuita alla Corte di Cassazione.

Fondamentale, in questo contesto normativo, è la disposizione di cui all'art. 65 dell'Ordinamento Giudiziario, ai sensi della quale compete al giudice di legittimità la corretta

interpretazione e applicazione della legge: tale statuizione risulta conforme al sistema di *civil law* proprio del nostro ordinamento che, diversamente dai sistemi di *common law*, determina delle tendenze centrifughe e non centripete, favorendo un'autonomia decisoria del singolo giudice in un quadro di pluralità di orientamenti.

Il sistema manifesta quindi l'importanza centrale di uno strumento come quello predisposto dall'art. 363 c.p.c., soprattutto in seguito alla riformulazione operata nel 2006: la vecchia norma comportava la sola cancellazione del principio errato o superato, diversamente da quella attuale che consente di creare un vero e proprio precedente giudiziario certo e applicabile.

Tuttavia, per consentire una maggiore operatività dell'istituto in esame, è doveroso predisporre un sistema – anche in via telematica – idoneo a creare una rete di segnalazioni, nonché capace di dare indicazioni precise sui confini di applicabilità della norma, individuando le materie di maggiore rilievo o le questioni nuove, seriali, di largo impatto sociale o quelle per le quali vi siano divergenze nella giurisprudenza di merito.

Intervento di Vincenzo Pupilella – Presidente di sezione presso la Corte d'Appello di Campobasso

L'esame dell'art. 363 c.p.c. è stato oggetto di particolare attenzione da parte dei civilisti molisani: al di là delle materie della volontaria giurisdizione o del diritto di famiglia, per le quali è sempre rilevabile uno spazio di interpretazione, la giurisprudenza, oramai, offre quasi sempre un precedente.

È proprio nell'ambito delle predette materie che sussistono ampi margini di applicazione dello strumento previsto dall'articolo 363 c.p.c., nell'ambito di fattispecie come le delibazioni delle sentenze straniere o l'adozione di minore da parte di genitori dello stesso sesso coniugati all'estero che, per la loro peculiarità, renderebbero auspicabile un intervento nomofilattico della Suprema Corte.

Tale intervento tuttavia, allo scopo di evitare l'ingenerarsi di un'attività seriale delle Corti di merito, non dovrebbe giungere troppo in ritardo rispetto alla presentazione del relativo ricorso.

Intervento di Edoardo Enrico Alessandro Monti – Presidente di sezione presso la Corte d'Appello di Firenze

Questo intervento, più che entrare nell'esegesi dell'art. 363 c.p.c., intende suggerire una casistica su cui l'istituto potrebbe utilmente esercitarsi, in tal senso raccogliendo l'invito espresso dal Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione in occasione del discorso inaugurale dell'Anno giudiziario (par. 3 lett. F.1).

Recentemente, la Corte d'appello di Firenze è stata chiamata ad esaminare tre reclami in materia di stato delle persone e riconoscimento del diritto alla genitorialità delle coppie omosessuali. Il primi due casi riguardavano la richiesta avanzata da una coppia di uomini che, avendo trascritto l'unione contratta all'estero ai sensi della L. 76 del 2016, chiedeva la trascrizione nei registri di stato civile dell'attestazione di genitorialità (sempre di provenienza estera) per i figli minori: al rifiuto dell'Ufficiale di stato civile, la coppia si è rivolta al Tribunale che ha riconosciuto la validità della cosiddetta *doppia-paternità*, ma la statuizione è stata impugnata dall'Avvocatura dello Stato.

Il terzo caso riguardava una coppia di donne italiane, unite civilmente, che chiedevano il riconoscimento della *doppia-maternità* di un bimbo nato in Italia, quindi un'attestazione originaria e non mutata dall'estero: anche in questo caso l'Ufficiale di stato civile ha rigettato la richiesta, la coppia si è rivolta con successo al Tribunale, ma la pronuncia favorevole è stata impugnata dal Pubblico Ministero.

Le prime due fattispecie pongono essenzialmente un problema di diritto internazionale privato, già affrontato dalla Suprema Corte nelle sentenze 19599/2016 e 17578/2017, che hanno ritenuto trascrivibile la genitorialità *same-sex*, avendo superato il limite dell'ordine pubblico perché in quei casi ambedue le componenti femminili della coppia avevano contribuito alla nascita, il che aveva fatto considerare con maggior favore la posizione del minore, mentre nel caso di una coppia di uomini sorge il problema, non solo dell'ammissibilità della trascrizione della genitorialità omosessuale estera, ma anche di verificare secondo il parametro dell'ordine pubblico le modalità della nascita, tenuto conto che le disposizioni di legge sulla procreazione medicalmente assistita vietano la pratica del cosiddetto "utero in affitto".

La terza decisione evoca un problema inedito più grave, perché non si tratta semplicemente di trascrivere un atto anagrafico estero secondo i criteri del diritto internazionale privato, ma di riconoscere in via originaria la genitorialità omosessuale nell'ordinamento sostanziale interno.

In un quadro normativo caratterizzato da lacune ed ambiguità, è necessario intervenire con molta cautela e chiarezza, senza perdere di vista i principi fondamentali: occorre valutare il limite dell'ordine pubblico rispetto all'interesse del minore, conciliare l'ipotesi della genitorialità omosessuale col divieto di adozione da parte di coppie omosessuali (anche sotto il profilo della *stepchild adoption*), superare l'ostacolo rappresentato dal divieto penale di surrogazione della maternità e risolvere molte altre questioni. In breve, la materia pone difficoltà enormi sotto il profilo giuridico, imponendo il bilanciamento fra diritti fondamentali non sempre convergenti.

Casi del genere, per la pluralità delle fonti normative (anche internazionali) applicabili e la profondità degli interessi coinvolti, oltre a rendere straordinariamente complesso l'approccio interpretativo, si prestano a strumentali speculazioni ideologiche, in quanto toccano sensibilità culturali, religiose e sociali spesso contrapposte. La natura assolutamente basilare dei problemi rischia poi di rendere incomprensibili all'opinione pubblica eventuali decisioni giudiziarie divergenti, che minerebbero la credibilità del sistema e la necessaria

fiducia nell'uniformità dell'ordinamento su questioni inerenti ai diritti fondamentali della persona.

Per le ragioni accennate, sembra quanto mai auspicabile una immediata pronuncia della Suprema Corte al riguardo, che indichi linee guida a cui adeguarsi, senza bisogno di attendere i tempi lunghi delle impugnazioni ordinarie.

La casistica pone altresì non trascurabili problemi processuali, persino in ordine al tipo di contraddittorio che è necessario instaurare. Di regola nei procedimenti in questione viene evocato in giudizio il Sindaco, che tuttavia dovrebbe essere citato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, come ufficiale del governo centrale e non come capo del comune, mentre spesso accade il contrario. In ogni caso, il Pubblico Ministero è contraddittore necessario, sicché, anche in ipotesi di annullamento con regressione del procedimento ex art. 354 c.p.c., egli potrebbe comunque segnalare al Procuratore Generale presso la Suprema Corte l'opportunità di attivare lo strumento di cui all'art. 363 c.p.c. per accelerare un autorevole pronuncia di legittimità e far consolidare la giurisprudenza in tempi rapidi, evitando l'imbarazzo che potrebbe derivare da orientamenti stravaganti delle corti territoriali.

Intervento di Gianmichele Marcelli – Presidente di sezione presso la Corte d'Appello di Ancona

Il primo aspetto da considerare è che la richiesta del Procuratore Generale incardina un procedimento autonomo destinato a consentire il controllo sulla osservanza e la corretta applicazione della legge (Cassazione civile, sez. un. 01/06/2010 n. 13332)

Nonostante l'autonomia anzidetta, tale intervento non può prescindere da una fattispecie concreta e deve, pertanto, consistere nella denuncia di un errore contenuto in una pronuncia contraria alla legge, con richiesta alla Corte di ristabilire il principio di diritto (Cassazione civile, sez. un. 11/01/2011 n. 404)

La natura esclusivamente “demolitoria” della richiesta del Procuratore Generale si argomenta anche dal tenore testuale dell'art. 363, comma 1, c.p.c. in quanto il procedimento è finalizzato a ottenere l'indicazione del principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi e non si è attenuto;

La norma prevede espressamente che la richiesta del Procuratore Generale riguardi anche i provvedimenti non ricorribili o altrimenti non impugnabili, così consentendo l'intervento della giurisprudenza di legittimità su decisioni che, altrimenti, non potrebbero essere sottoposte al suo vaglio.

Il riferimento al “*giudice di merito*” di cui al comma 1 dell'art. in commento esclude che la richiesta del Procuratore Generale possa riguardare decisioni della S.C..

Quanto all'importanza della questione da sottoporre al vaglio della Cassazione, è sufficiente confrontare quanto disposto dal comma 1 con la previsione del comma 3; in quest'ultima previsione, l'intervento d'ufficio della Corte presuppone la “*particolare importanza*” della questione; il comma 1 prevede invece che in caso di particolare importanza

la questione possa essere valutata dalle Sezioni Unite della Corte, ne discende che la richiesta di cui al comma 1 può essere avanzata dal Procuratore Generale anche per questioni che non siano di particolare importanza.

Con riferimento al comma 3, in caso di questioni di particolare importanza, nulla impedisce alla Procura Generale, che concluda per l'inammissibilità del ricorso presentato dalle parti, di invitare comunque la Corte a pronunciare d'ufficio il principio di diritto disatteso dal giudice di merito.

Per garantire una concreta operatività dell'istituto, è necessario predisporre un adeguato sistema di ricognizione delle questioni rilevanti tramite la Procure Generali territoriali, anche in sinergia con il mondo accademico, al fine di individuare più incisivamente quali pronunce possono rivelarsi fuorvianti.

Intervento di Giuseppe Iannaccone – Presidente di sezione presso la Corte d'Appello de L'Aquila

Lo strumento previsto dall'articolo 363 c.p.c. dovrebbe rappresentare il metodo mediante il quale la Suprema Corte si pronunci su questioni di rilevanza nomofilattica in tempi rapidi, in modo da precludere il proliferare di nuovi ricorsi e fornire un fondamento certo per la decisione dei giudici del merito.

Per ciò che concerne le materie che possono giovare dell'applicabilità di tale istituto, potrebbe costituirne esempio la legislazione emergenziale per il sisma de L'Aquila del 2009.

È tuttavia necessario, al fine di consentire una maggiore incisività del ricorso ex art. 363 c.p.c., fornire una chiara prospettazione delle vie di collegamento fra la giustizia di merito e l'opera del Procuratore generale.

Intervento di Maria Rosaria Cultrera – Presidente di sezione presso la Corte d'Appello di Napoli

La Corte d'appello di Napoli ha registrato significative disparità di vedute dei singoli Tribunali su alcune materie, disparità che non possono essere uniformate unicamente mediante l'intervento della Corte distrettuale: è necessario fornire un unitario indirizzo interpretativo.

L'iniziativa della Procura generale di valorizzazione l'istituto previsto dall'art. 363 c.p.c. coinvolge magistrati, giuristi e accademici che vogliono un intervento della Suprema Corte affinché essa pronunci un principio di diritto: la richiesta proviene non solo dalle Corti distrettuali, ma anche da ANM, dalle parti private nonché dall'ufficio del PM in sede disciplinare.

La necessità di avere un principio di diritto enunciato dalla Suprema Corte è quindi generale.

La casistica di riferimento può essere molto varia: ad esempio nei rapporti commerciali fra le Pubbliche Amministrazioni e i privati, come nel caso dell'applicazione del D. lgs. 231 del 2002 per gli interessi da corrispondere in favore di farmacie o case di cura convenzionate con il SSN.

È pertanto necessario creare una griglia mediante la quale il giudice d'appello è tenuto a selezionare le questioni di maggiore rilevanza da sottoporre alla Corte di Cassazione: in tale griglia, sarebbe auspicabile specificare tutto, avendo cura di indicare i diritti, gli interessi e i livelli degli stessi di maggior rilievo.

I giudici d'appello rivestono un ruolo molto delicato: la funzione della Procura Generale di tutelare l'interesse generale della legge deve necessariamente prevedere un raccordo con le Corti distrettuali, che sono a loro volta chiamate a creare collegamenti funzionali con i Tribunali del distretto di competenza affinché le decisioni adottate nell'ambito territoriale non siano contrastanti e contraddittorie.

Si deve dar vita a una sinergia fra tutti gli Uffici giudiziari.

Un'altra materia che beneficerebbe dell'attuazione del rimedio di cui all'art. 363 c.p.c. è quella cautelare, poiché i provvedimenti cautelari, per le loro caratteristiche peculiari, sono destinati a incidere sulla sfera patrimoniale della parte ad esse sottoposta. Altro ambito che vive una grande crisi interpretativa è quello delle revocatorie ordinarie e bancarie.

In conclusione, poiché al Procuratore generale viene riconosciuto il potere di selezionare le più 'meritevoli' fra le sollecitazioni ricevute e di sottoporre solo queste al vaglio della Suprema Corte per l'enunciazione del principio di diritto, deve essere introdotto un sistema efficace affinché i singoli Uffici giudiziari possano selezionare le questioni più rilevanti che devono essere oggetto dell'istituto in esame.

Conclusioni a cura di Riccardo Fuzio – Procuratore generale della Procura Generale della Corte di Cassazione

L'opportunità di riattivare il canale previsto dall'articolo 363 c.p.c. si è rilevata già all'indomani della prima segnalazione nel 2009 che ha determinato il ricorso poi accolto dalla Corte di cassazione. Sin dalle prime istanze è stata sottolineata la necessità di determinare quali fossero i provvedimenti ricorribili ex art. 363 c.p.c.

In un articolo sul tema, pubblicato sulla rivista 'Il Foro Italiano' n. 1 del 2017, veniva posta l'attenzione sulla scarsa casistica e sulla scarsa applicazione di tale istituto, e si anticipava l'avvio di un percorso di coinvolgimento dell'Avvocatura generale, del CNF e dell'Accademia.

Tutti gli interventi proposti, sin dal novembre del 2017 quando l'iniziativa è stata avviata con un seminario tenutosi a Milano, hanno palesato che il problema principale è quello della selezione delle questioni giuridiche.

L'obiettivo di questi seminari è la creazione di un dialogo con le Corti distrettuali così da istituire un referente su queste questioni, che mediante il coinvolgimento anche dei

Presidenti dei Tribunali, siano funzionali alla segnalazione dei casi che presentino i presupposti per l'intervento della Procura Generale.

Per fornire certi e obiettivi criteri di selezione delle questioni giuridiche maggiormente rilevanti ai fini del 363 c.p.c. si è ritenuto necessario il coinvolgimento anche dell'Università. Ci auguriamo che i referenti distrettuali e l'Osservatorio universitario possano accendere un ulteriore faro verso la giurisprudenza di merito.

I settori principali di intervento, almeno attualmente, possono essere considerati quello del cautelare, dello status delle persone e della volontaria giurisdizione, delle fattispecie riguardanti la materia del diritto internazionale privato, come pure la materia del diritto comparato.

In conclusione, ciò che si chiede alla giurisdizione è di riflettere nell'istituto il cui uso sapiente e misurato può offrire un contributo alla nomofilachia fornendo una risposta più efficiente per la tenuta del nostro sistema giudiziario.