
SUL PRINCIPIO INQUISITORIO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1. — Uno dei principali elementi atti a contraddistinguere i singoli tipi di processo, in ogni sistema giurisdizionale positivo, è il rapporto tra i poteri del giudice e i poteri delle parti, in relazione al materiale della decisione.

Secondo autorevoli insegnamenti, il materiale della decisione comprende: *a)* la posizione dei fatti sui quali deve essere pronunciato il giudizio; *b)* l'accertamento di tali fatti; *c)* la determinazione e l'accertamento della volontà di legge da applicare (1).

Tale non è, per vero, l'ordine logico del materiale della decisione, dato che la premessa maggiore del sillogismo che deve compiere il giudice per decidere (struttura logica della sentenza) risulta dall'affermazione della situazione astratta posta dalla norma giuridica, la premessa minore dalla situazione concreta posta nella controversia e la conclusione dalla affermazione o dalla negazione dell'applicazione della prima alla seconda (2).

Esso è, però, l'ordine cronologico del materiale della decisione (3), in quanto la parte espone un fatto ed invoca la tutela giuridica; tocca, poi, al giudice applicare la norma di legge alla fattispecie narrata dell'attore (*narra mihi factum, narro, tibi jus*).

In relazione al materiale della decisione si pone il problema fondamentale della struttura del processo, sul potere che la norma riconosce al giudice o alle parti per l'affermazione e la prova del fatto e per la formulazione del principio di diritto.

Per quanto attiene alla posizione della norma giuridica (questione di diritto, *Rechtsfrage*) l'antica massima *jura novit curia* è unanimemente ricevuta in ogni tipo di processo come un problema di mera conoscenza dell'ordine giuridico (4).

Sarebbe qui un fuor d'opera indagare sulle ragioni che giustificano tale principio (5), tanto più che esso si può dire pacificamente acquisito alla teoria generale del processo.

Occorre soltanto mettere in rilievo due eccezioni, una reale, l'altra apparente che, senza infirmare il principio, meritano qualche precisazione.

Vera eccezione al principio "*jura novit curia*," si ha in ogni caso in cui la norma giuridica per mancanza di una edizione ufficiale e autentica di pubblico dominio, non può materialmente essere a conoscenza di tutti i giudici e di tutti i cittadini (es. regolamenti di enti autarchici, leggi straniere, consuetudini).

Ma l'eccezione al principio non deve portare all'affermazione dell'onere della prova a carico delle parti, per norme giuridiche di questa specie (6), in quanto l'onere della prova esclude notoriamente l'iniziativa del giudice, lasciandone il pieno monopolio alle parti in causa, mentre in materia di norme il giudice ha poteri propri in concorrenza con quelli delle parti (7).

L'eccezione apparente si ha, invece, in tutti quei casi (ricorso di legittimità alla giurisdizione amministrativa, ricorso per cassazione nel diritto proc. civ.) in cui presupposto di ammissibilità del ricorso è l'indicazione delle norme di diritto di cui si lamenta la violazione, secondo il disposto dell'art. 6 n. 3 del Reg. di Prec. dinanzi al Consiglio di Stato in S. G. 17 Agosto 1907 n. 642 e dell'art. 523 Cod. Proc. Civ.

Si tratta di eccezione apparente, perchè in realtà, nei casi suddetti, l'invocazione della norma giuridica fa parte della allegazione del fatto (8), in quanto il ricorrente su cui grava l'onere dell'affermazione è tenuto a indicare in punto di fatto la norma di cui lamenta la disapplicazione.

2. — Le questioni più complesse in ordine al materiale della decisione sorgono sulla questione di fatto (*Thatfrage*) in cui occorre distinguere la posizione dei fatti sui quali il giudizio deve essere pronunziato dall'accertamento dei medesimi.

In questa materia si ha che o le parti hanno la completa ed esclusiva disposizione del materiale di fatto della decisione (onere dell'affermazione e onere della prova) con attuazione del tipo di processo secondo il principio dispositivo; o le parti perdono del tutto l'esclusività di tale disposizione e, correlativamente, il giudice è investito di poteri propri sia nella posizione che nell'accertamento dei fatti e si hanno i postulati per la realizzazione del processo inquisitorio.

Tra i due tipi estremi di processo, difficilmente attuabili in pratica nella loro rigorosa integrità, si riscontrano numerosi tipi intermedi in cui il principio inquisitorio e il principio dispositivo sono in varia misura temperati, con prevalenza dell'uno o dell'altro, secondo direttive generali di convenienza (9).

Sembra però che tali direttive di convenienza possano essere variamente apprezzate dal Legislatore quando si tratti di contestazioni su interessi di ordine privato, non quando incida direttamente sull'oggetto della lite il pubblico interesse.

Con ciò non si vuole affatto dire che il principio dispositivo si spieghi con un orientamento del processo a servizio della utilità particolare delle parti, mentre il principio inquisitorio servirebbe nei casi di contestazione attinenti direttamente all'interesse pubblico.

È pacifico infatti che in qualsiasi tipo di processo lo scopo della attuazione della legge o della composizione della lite è sempre di interesse pubblico; sì che anche quando il materiale di fatto è lasciato nella disposizione delle parti, ciò non significa che lo Stato si disinteressi del processo, ma solo che esso ritiene le parti in causa i migliori giudici dei propri interessi, nella posizione del materiale di fatto della decisione.

Basta, d'altra parte, considerare la struttura del processo amministrativo, per convincersi che, pur essendo in prevalenza regolato sul principio inquisitorio, questo tipo speciale di processo serve alla tutela degli interessi dei destinatari degli atti amministrativi.

L'affermazione sopra fatta, al contrario, sta a significare che quando il pubblico interesse incide sull'oggetto della lite, il Legislatore non può lasciare nel completo monopolio delle parti il materiale di fatto della decisione.

(Continua)

RAFFAELE RESTA

NOTE

- (1) V. CHIOVENDA, *Principi di dir. proc. civ.* III Ediz. 1923, pag. 726.
 - (2) Cfr. CARNELUTTI, *La prova civile* 1915 pag. 12-13; CHIOVENDA, *Principi* cit. pag. 149-150; CALAMANDREI, *Genesi logica della sentenza civile*, in *Studi sul processo civile*. Vol. I, pag. 9.
 - (3) V. RANELLETTI, *Principi di dir. amm.* 1912, pag. 255 n. 169.
 - (4) CARNELUTTI, *La prova* cit. pag. 13. Sul principio generalissimo "nemo censetur ignorare legem", v. RANELETTI, *Istituzioni*, V. Ediz. 1935, pag. 352-353.
 - (5) V. in proposito ZANOBINI, *La Pubblicazione delle leggi nel dir. italiano* 1917, pag. 168 e 238; BODDA, *I regolamenti degli Enti autarchici*, Torino 1932, pag. 353, per la particolare vis probatoria attribuita alla pubblicazione della norma in redazione ufficialmente autenticata.
 - (6) Così, infatti, LUCIFREDI, *Prova testimoniale di atti amm. vi e prova di norme giuridiche*, *Foro amm.* 1935, II, 97-98.
 - (7) V. CARNELUTTI, *Lezioni di dir. proc. civ.* Rist. 1933, n. 130 (vol. II) pag. 333-334.
 - (8) CARNELUTTI, *Lezioni* cit. n. 129 pag. 332.
 - (9) Cfr. CHIOVENDA, *Principi* cit. pag. 727. È bene avvertire che la distinzione tra principio inquisitorio e principio dispositivo non coincide con quella tra impulso di ufficio e impulso di parte nel processo. Cfr. all'uopo CARNELUTTI, *La prova* cit. pag. 19 n. I; BODDA, *La perenzione nei procedimenti giurisdizionali amministrativi*, Torino 1932 pag. 15 n. 4 e autori ivi cit.
-

