

L'“inflazione normativa”: un eventuale limite alla regola *iura novit curia*.

Di Cristina Faone

1. Premessa; 2. La regola *iura novit curia* secondo il dettato normativo; 3. Il parere del Consiglio di Stato; 4. Uno sguardo alla giurisprudenza recente 5. Conclusioni.

1. Premessa

La presente trattazione trae spunto da un parere del Consiglio di Stato¹ che, sebbene sia stato oggetto di profonde critiche già all'indomani della sua pronuncia, ha indubbiamente il pregio di avere stimolato la riflessione sulla necessità di adattare l'interpretazione delle norme processuali ai mutamenti della realtà politico-sociale.

I Giudici di Palazzo Spada, infatti, invocando i principi espressi nella famosa pronuncia della Corte Costituzionale n. 364 del 1988², si sono dedicati ad una interessante e, sicuramente, audace disamina degli effetti che il fenomeno dell'inflazione normativa degli ultimi decenni è stato in grado di generare in sede di giustizia.

La questione, in particolare, riguarda la difficoltà del Giudice di ottemperare alla regola che si sintetizza con l'espressione *iura novit curia*.

Secondo il Collegio, infatti, data la non facile accessibilità di alcune fonti del diritto (espressione che, si badi bene, deve intendersi in senso atecnico), in determinate fattispecie non sarebbe possibile attribuire al Giudice il dovere dello *iura novit curia* gravando, invece, sulle parti processuali l'onere di indicare le fonti para-normative sulla quali si fonda l'interesse vantato.

Una simile considerazione, probabilmente, trova giustificazione in un ramo del diritto quale quello amministrativo che, come noto, spesso viene regolato anche da atti di produzione interna e/o dalla prassi.

Tuttavia, non si può negare che il carattere alluvionale della produzione normativa è un fenomeno presente in tutti gli ambiti del diritto. Basti pensare che, già nel 1993, il Prof. Sabino Cassese aveva stimato la presenza di leggi in Italia in un numero che andava dalle 100 mila alle 150 mila³ e che il servizio studi della Camera dei Deputati le aveva calcolate in numero pari a 37 mila⁴. Parimenti, è notoria la caleidoscopica realtà

¹ Parere della Seconda Sezione del Consiglio di Stato del 24 ottobre 2007 n. 1677.

² Che, come noto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. recante il divieto dell'ignoranza della legge (*ignorantia legis non excusat*) nella misura in cui non esclude dal suddetto divieto i casi di c.d. ignoranza inevitabile.

³ Detta stima è stata oggetto di dibattito con Luciano Violante, il quale - negli anni 2000 - aveva stimato un numero di leggi pari a 12.843. Egli, infatti, replicava al Professore Cassese che, al fine di quantificare esattamente il numero delle leggi in Italia, occorresse «*espungere le leggi che hanno interamente esaurito il loro effetti*».

⁴ All'inaugurazione dell'anno giudiziario del 2007, l'ex Procuratore della Corte dei Conti della Lombardia, Domenico Spadaro, affermava: «*Nessuno sa quante siano le Leggi in Italia. 100/150 mila secondo Sabino Cassese, 50.000 secondo Bassanini, 37.000 secondo il servizio studi della Camera dei Deputati. Già queste differenti valutazioni danno la misura delle criticità che attengono al sistema. Resta il fatto che la Francia ha poco più di 10.000 leggi, la Germania meno di 9.000*».

che caratterizza la materia dei contratti o del diritto di famiglia, tanto per citare solo alcuni settori del diritto.

Ebbene, con il presente lavoro si intende verificare se il parere del Consiglio di Stato sopra citato abbia avuto, in seguito alla sua pronuncia, effetti pratici nelle aule di giustizia.

Occorre sin da subito precisare che, per ragioni teleologiche e di sintesi, la trattazione riguarderà l'analisi del principio *iura novit curia* con riguardo solo all'ambito del diritto amministrativo e del diritto civile⁵, ma non anche del diritto penale ove detta regola assume connotati necessariamente differenti.

Nel fare ciò si esamineranno anche le più recenti pronunce giurisprudenziali, avendo particolare riguardo a quelle manifestatesi in materia giuslavoristica ed edilizia, ove, in quest'ultima, si registra un interessante ed inaspettato contrasto di orientamenti, probabile riflesso dei principi timidamente enunciati dal Consiglio di Stato nel parere del 2007.

2. La regola *iura novit curia* secondo il dettato normativo

È opinione tradizionale che il principio di legalità sancito nell'art. 113 c.p.c. rechi in sé, come ineludibile corollario, la regola contrassegnata con l'espressione *iura novit curia*⁶.

Detta norma dispone che «*Nel pronunciare sulla causa il giudice deve seguire le norme del diritto, salvo che la legge gli attribuisca il potere di decidere secondo equità*».

A mente di tale regola, il giudice deve considerarsi tenuto ad acquisire la conoscenza delle norme giuridiche applicabili, secondo il diritto vigente, alla fattispecie concreta senza alcun vincolo o limitazione di sorta promanante dalle affermazioni e indicazioni di parte.

Questa libertà del giudice, quindi, se da un lato costituisce fonte di un dovere-potere di conoscere e determinare la regola di diritto applicabile al caso di specie, dall'altro consente il mutamento della qualificazione giuridica del diritto o del rapporto dedotto nel rigoroso rispetto dei fatti costituivi della domanda⁷.

⁵ Se non con i possibili limiti che si individueranno, infatti, per i rami del diritto civile e amministrativo è possibile rendere le medesime considerazioni, ciò anche in virtù dell'espresso rinvio che compie l'art. 39 del D.lgs. n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo), in via residuale e per quanto non disciplinato in esso, alle norme del Codice di procedura civile.

⁶ Cfr. LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile. Principi*, a cura di Colesanti-Merlin-E. F. Ricci, VI, Milano, 2002, 302 e ss.; MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, I, Torino, 2006, pag. 45 e ss.; MONTELEONE, *Diritto processuale civile*, III, Padova, 2002, 250 e ss.. In dottrina non è mancato chi ha ritenuto di ancorare detta regola a principi differenti quali il canone di uniformità dell'applicazione del diritto oggettivo come, SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Milano, 1959, pag. 440 e GRASSO, *Dei poteri del giudice, commentario*, I, Torino, 1973, pag. 1262 e ss.,

⁷ A tal fine, si evidenzia che la Suprema Corte di Cassazione, con un orientamento ormai costante nel tempo, non ravvisa alcun vizio di ultrapetizione nell'ipotesi in cui il giudice - all'esito dell'esame di una controversia - attribuisca una diversa qualificazione giuridica ai fatti allegati dalle parti. In particolare, anche di recente, si è precisato che: «*Il divieto di ultra o extrapetizione va coordinato con l'applicazione del principio "iura novit curia", di cui all'art. 113 c.p.c., comma 1, il quale fa salva la possibilità per il giudice di assegnare una diversa qualificazione giuridica ai fatti e ai rapporti dedotti in lite, nonché all'azione esercitata in causa, ricercando le norme giuridiche applicabili alla concreta fattispecie sottoposta al suo esame, e ponendo a fondamento della sua decisione principi di diritto diversi da quelli erroneamente richiamati dalle parti (cfr. Cass. n. 25140/2010)*» così in Cass. civ., Sez. trib., 13 giugno 2014, n. 13469. Vedasi, *ex plurimis*, anche Cass. civ., Sez. III, 20 giugno 2008, n. 16809 e Cass. civ.,

L'esercizio di tale potere è stato, dal legislatore, condizionato ad una serie di limitazioni, alcune intrinseche al processo ed altre legate a fattori esterni allo stesso.

Con riguardo alla prima categoria individuata, vengono in rilievo il dovere della parte che agisce in giudizio di provare i fatti su cui si fonda il diritto vantato ai sensi dell'art. 2697 c.c.⁸ in combinato disposto con il principio della domanda, di cui all'art. 112 c.p.c., in ragione del quale il Giudice può decidere solo sui fatti dedotti in giudizio dalle parti.

Il soggetto che decide di attivarsi giudizialmente, pertanto, deve porre in essere tutte le iniziative necessarie ai fini di una piena e diretta conoscenza del diritto vantato.

In questo modo, il giudice è chiamato a esercitare la *potestas decidendi* attraverso un sapiente gioco di equilibrio tra quanto viene allegato dalle parti ed il suo dovere di corretta applicazione delle normative vigenti. Un'operazione che, sovente, si rileva artificiosa attesa la difficoltà che nel concreto si incontra nel separare il fatto dal diritto⁹.

Dall'altro lato, come anticipato, la portata applicativa di detto canone processuale incontra anche dei limiti estrinseci alle regole processuali¹⁰.

Infatti, la giurisprudenza, già negli anni '70 attribuiva valore solo agli atti normativi generali inseriti nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, ritenendo che la pubblicazione dispensasse da ogni prova le parti processuali ed escludesse, di conseguenza, l'ignoranza inevitabile del giudice¹¹.

Successivamente, si è ritenuto necessario che la regola *iura novit curia* avesse riguardo alle «*vere e proprie fonti di diritto oggettivo, cioè a quei precetti contrassegnati dal duplice carattere della normatività e della giuridicità*»¹².

Sono stati esclusi, quindi, dall'ambito di operatività del principio in esame i precetti aventi carattere giuridico ma non normativo, come le regole della morale o del costume, e viceversa (aventi, cioè carattere normativo ma non giuridico), come gli atti di autonomia privata o gli atti amministrativi, ovvero ancora quelli aventi forza normativa puramente interna, come gli statuti degli enti e i regolamenti interni¹³. Una simile

Sez. I, 11 giugno 1993, n. 6552. Sull'argomento, la dottrina (MANDRIOLI) sostiene che il potere del giudice di prospettare una qualificazione giuridica differente rispetto a quella individuata dalle parti possa essere esercitato lungo l'intero arco del giudizio di primo grado, mentre in sede di appello detto potere è subordinato alla relativa contestazione della parte come specifico motivo di impugnazione. Contrariamente a tale tesi, cfr. VERDE, *Domanda (principio della)*, in *Enc. Giur.*, XII, 5, il quale ritiene che l'imposizione di vincoli al giudice in ordine alle questioni giuridiche implicherebbe compromettere ogni certezza giuridica e, quindi, la stessa eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, con la conseguenza che il vincolo per il giudice può essere affermato solo in relazione alle prospettazioni di fatto.

⁸ «Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento».

⁹ Cfr. VERDE, *op. cit.*

¹⁰ Cfr. SORRENTINO F., *Le fonti del diritto*, Genova, 1997, il quale correttamente evidenziava come: «l'individuazione in via generale degli atti e dei fatti che nell'ordinamento italiano sono abilitati a creare diritto oggettivo interessa principalmente l'applicazione, nell'ambito del processo, di due importanti principi. Il primo è quello, racchiuso nella formula *iura novit curia*, in base al quale le norme del diritto oggettivo costituiscono conoscenza legale, onde le parti del processo non sono tenute, a differenza di ciò che accade per i fatti non normativi, a provarne l'esistenza».

¹¹ Così, Cass. 15 settembre 1979, n. 4767.

¹² Così, Cass., 5 luglio 1999, n. 6933.

¹³ Detto criterio ermeneutico, però, non ha condotto a decisioni univoche. Così, ad esempio, in tema di assicurazione della r.c.a. parte della giurisprudenza ha ritenuto che il limite del massimale debba essere provato dall'assicuratore che lo eccepisce, e ciò vale anche per i massimali minimi di legge di cui all'art. 21, comma terzo, legge n. 990 del 1969, in quanto al decreto che periodicamente aggiorna i suddetti massimali non può essere riconosciuta natura di atto normativo, e quindi per esso non vige il principio *iura novit curia* (Cass. 29 settembre 1999, n. 10765). In senso contrario, però si è anche affermato che il

interpretazione, quindi, ha condotto a ritenere soggette al dovere *iura novit curia*, ad esempio, le prescrizioni dei comunali edilizi e degli annessi programmi di fabbricazione che disciplinano le distanze nelle costruzioni anche con riguardo ai confini. Esse, infatti, sono integrative del codice civile, secondo il disposto degli artt. 872 e 873 cc. ed avendo valore di norme giuridiche, il giudice, in applicazione del principio *iura novit curia*, deve acquisirne diretta conoscenza indipendentemente dall'attività assertiva e probatoria delle parti, avvalendosi – a tal fine - di ogni mezzo utile¹⁴.

Da quanto detto emerge come nel corso degli anni i più rilevanti problemi di ordine, non solo teorico ma anche pratico, concernenti la portata applicativa della regola *iura novit curia* si sono riferiti alla esatta individuazione degli atti costituenti il diritto oggettivo, affermandosi la regola che solo ed unicamente rispetto ad essi sorgerebbe il dovere di conoscenza del giudice al di là dell'allegazione di parte.

Una simile soluzione, però, se da un lato garantisce la certezza del diritto in ordine ai limiti esterni della regola *iura novit curia*, consentendo al tecnico del diritto di guardare all'art. 1 delle Preleggi per dirimere eventuali dubbi in merito alla possibilità di un determinato atto di rientrare o meno nel dovere di conoscenza da parte del Giudice, dall'altro, esclude *a priori*, senza un'indagine concreta sulla loro reale portata conoscitiva, tutti quei precetti giuridici che non sono contenuti nel citato art. 1.

Ebbene, come anticipato, il Consiglio di Stato, Seconda Sezione, con il parere del 24 ottobre 2007 n. 1677, ha affiancato al parametro "formalistico" un criterio di tipo "sostanzialistico".

Una scelta che, a parere di chi scrive, sebbene sia foriera di legittimi dubbi in ordine alla capacità di garantire la certezza del diritto, ha tuttavia il pregio di non limitare la critica sull'eccessiva proliferazione legislativa a ragioni di politica ma di individuarne i concreti limiti e le conseguenze che essa è in grado di generare sull'apparato giudiziale statale.

3. Il parere del Consiglio di Stato

Per comprendere i termini della questione, si ripercorrono brevemente i fatti da cui ha tratto origine la vicenda oggetto di parere da parte dei Giudici di Palazzo Spada.

Il Ministero della Pubblica Istruzione, con la Relazione del 26 marzo 2007, chiedeva al Consiglio di Stato di esprimere un parere in ordine ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica con cui un docente, che aveva prestato servizio presso una scuola paritaria, aveva chiesto l'annullamento del provvedimento del Dirigente Responsabile del Centro Servizi Amministrativi¹⁵ di Brescia con il quale era stato escluso dalla partecipazione ai corsi speciali per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria dei corsi di latino e greco.

limite del massimale deve presumersi noto al giudice trattandosi di valore fissato con decreto ministeriale cui rinvia ricettivamente l'art. 21, Legge n. 990 del 24 dicembre 1969 (Cass. 8 maggio 1998, n. 4677).

¹⁴ Sull'argomento, cfr. ARIETA - MONTESANO, *Trattato di diritto processuale civile*, vol. I, Padova, 2001, 356, il quale prende ad esempio il caso in cui il giudice sia chiamato ad accertare la sussistenza delle condizioni della destinazione agricola di un fondo per l'esercizio del riscatto da parte del soggetto non messo in condizione di esercitare la prelazione agraria, deciso da Cass. 23 giugno 1999, n. 6401, nel senso che, anche d'ufficio, l'organo giudicante debba ricercare, coordinare ed interpretare tutte le parti degli strumenti urbanistici rilevanti, comprese le planimetrie contenenti le zonizzazioni, aventi anch'esse il valore precettivo delle norme del diritto obiettivo.

¹⁵ Ex Provveditorato agli Studi, per intenderci.

L'Amministrazione scolastica, infatti, aveva escluso l'insegnante della scuola paritaria dalla partecipazione al corso abilitante essendo risultato che lo stesso aveva prestato servizio per un tempo inferiore¹⁶ rispetto a quello richiesto dall'art. 2 della L. n. 143 del 2004 e dal Decreto Ministeriale 18 novembre 2005 n. 85.

Ebbene la Sezione consultiva, con il parere in esame, ha "ammonito" l'Amministrazione per non avere consentito di conoscere i parametri normativi regolatori della controversia, mettendo così in crisi il canone processuale dello *iura novit curia*.

Il percorso motivazionale del Collegio prende le mosse dall'ambito materiale della disciplina involgente la vicenda *a qua* (ovvero, il reclutamento professionale dei docenti).

Essa, infatti, risulta disciplinata da una «*alluvionale produzione normativa di rango primario e secondario*» e ciò, tenendo «*in disparte la congerie di norme [...] sovente inconoscibili in quanto affidate non a fonti del diritto oggettivo ma ad ordinanze, decreti, circolari determinazioni*»¹⁷.

A conforto della propria ricostruzione, il Consiglio di Stato, come anticipato, richiama l'insegnamento della Corte Costituzionale sancito nella sentenza n. 364 del 1988¹⁸.

Sulla base di tali premesse, quindi, il Collegio afferma che: «*tenuto conto dell'incontrollabile aumento della produzione normativa a tutti i livelli della gerarchia delle fonti, per di più non sorrette da una logica e coscienza comune o da una coerenza con i principi e valori generali ma piuttosto da esigenze particolari e settoriali, spesso imprevedibili [...] appare arduo assegnare ai giudici un obbligo di conoscenza assoluto e incondizionato*».

E sebbene una simile considerazione non possa condurre ad esimere «*il giudice da un suo specifico obbligo professionale di ricercare con ogni mezzo possibile la regola*

¹⁶ Nello specifico, risultava che lo stesso aveva prestato servizio per soli 154 giorni a fronte dei 360 richiesti dalle disposizioni citate.

¹⁷ Di seguito, si riporta un estratto del parere in esame: «*Al riguardo, occorre osservare, preliminarmente, che stante la alluvionale produzione normativa di rango primario e secondario, soprattutto nel settore scolastico, la collaborazione dell'amministrazione appare essenziale ai fini dell'adeguata conoscenza dei parametri normativi regolatori della controversia. In particolare, in disparte la congerie delle norme che regolano lo stato giuridico degli insegnanti (sovente inconoscibili in quanto affidate non a fonti del diritto oggettivo: ordinanze, decreti, circolari, determinazioni, ecc.), la materia del riconoscimento dei servizi pre ruolo del personale insegnante è caratterizzata da una presenza di molteplici atti di regolazione, ivi comprese le spesso riservate ordinanze ministeriali. In tali condizioni, il fondamentale canone processuale condensato nel principio "iura novit curia", desumibile dall'articolo 112 c.p.c., appare messo seriamente in crisi*».

¹⁸ Il Collegio, sul punto, testualmente afferma: «*L'insegnamento della Corte Costituzionale appare al riguardo illuminante e può essere qui ricordato seppur parafrasandolo. In tempi in cui le norme erano circoscritte a ben precise fattispecie, ridotte nel numero e di regola rapportabili a canoni di comportamento sociali universalmente riconosciuti, ovvero a regole di comune esperienza o di equità, era dato sostenere la necessaria conoscenza, da parte dei giudici, dell'esistenza e della consistenza delle leggi; ma, oggi, tenuto conto dell'incontrollabile aumento della produzione normativa a tutti i livelli della gerarchia delle fonti, per di più non sorrette da una logica o coscienza comune o da una coerenza con principi e valori generali ma piuttosto da esigenze particolari e settoriali, spesso "imprevedibili", ovvero ispirate a valori relativi a campi, come quelli previdenziale, edilizio, lavoristico, organizzativo, fiscale ecc., che nulla hanno a che vedere con i principi naturali, di comune "riconoscimento" sociale, appare arduo assegnare ai giudici un obbligo di conoscenza assoluto e incondizionato, come tale svincolato dall'onere di allegazione e collaborazione di parte. Ciò appare tanto più vero nel processo amministrativo, caratterizzato dall'onere per la parte di indicare i motivi di illegittimità dell'atto*».

del caso concreto, in quanto sarebbe certamente pericoloso, per la tutela dei valori fondamentali sui quali si fonda lo Stato, condizionare, di volta in volta, l'esito del giudizio alla prova della esistenza e portata della legge, da parte degli attori privati del processo», tuttavia, nel rispetto dell'insegnamento ricevuto da parte della Corte Costituzionale (con la sentenza 24 marzo 1988, n. 364), occorre prendere atto del fatto che l'«*inammissibilità assoluta dell'ignoranza della legge da parte del giudice non può spingersi oltre la soglia dell'impossibile*».

Il Consiglio di Stato ricorda, infatti, che la regola dello *iura novit curia*, «*la cui influenza nella logica del giudizio sta nell'elevare a dovere di ufficio la ricerca del "diritto", lasciando sempre a carico delle parti la prova del "fatto", va inteso nel suo giusto limite*».

Accanto, quindi, alle considerazioni sulla preoccupante attività di "legiferazione" che interessa il nostro ordinamento, il Collegio richiama il criterio formale (di cui si è detto sopra) affermando che tale limite va individuato nelle vere e proprie fonti di diritto oggettivo (di cui al citato art. 1 delle Preleggi), ossia di precetti contrassegnati dal duplice connotato della normatività e della giuridicità, con esclusione, quindi, sia di quelli aventi carattere normativo, ma non giuridico (come le regole della morale o del costume), sia di quelli aventi carattere giuridico, ma non normativo in senso tecnico (come gli atti di autonomia privata, o i provvedimenti amministrativi) o la cui portata normativa è puramente interna (come gli statuti degli enti o i regolamenti interni).

Sulla base di tutte le considerazioni evidenziate la Sezione consultiva conclude per l'accoglimento del ricorso proposto da parte del docente non avendo l'Amministrazione chiarito in base a quale atto giuridico e normativo il servizio da questi prestato avrebbe dovuto essere calcolato nella misura di 154 giorni e non di due anni, che era il tempo di servizio effettivo prestato dal ricorrente.

La collaborazione dell'Amministrazione, infatti, appare essenziale ai fini dell'adeguata conoscenza dei parametri normativi regolatori della controversia; e ciò, *a fortiori*, quando si tratti di materie affastellate di norme e, soprattutto, di provvedimenti che pur avendo natura amministrativa hanno contenuto sostanzialmente normativo (come circolari, direttive, determinazioni applicative).

4. Uno sguardo alla giurisprudenza recente

Come visto, il parere del Consiglio di Stato del 2007 non ha integrale portata innovativa.

Viene, infatti, assunto come decisivo il criterio che ha riguardo alla natura dell'atto. Sicché se un atto ha carattere di diritto oggettivo sarà soggetto al principio *iura novit curia*, altrimenti ne rimarrà escluso con conseguente pieno onere delle parti processuali di invocarne i relativi precetti.

Ciò che, però, detto parere ha avuto il pregio di portare all'attenzione è la circostanza che il canone processuale del dovere di conoscenza del Giudice necessita di essere interpretato alla luce di tutti gli altri principi vigenti in materia processuale, come il dovere di collaborazione dell'amministrazione, di lealtà e di rappresentanza tecnica ma, soprattutto, alla luce del carattere polisistemico e "impazzito"¹⁹ del nostro ordinamento giuridico.

A tal fine, si osserva che anche recentemente il Consiglio di Stato ha ribadito che la regola *iura novit curia* implica, sotto il profilo pratico, un arduo ma necessario

¹⁹ Cfr. AINIS M., *La legge oscura*, Roma, 2002.

coordinamento tra due principi rilevanti del nostro sistema processuale: il principio della domanda e il dovere/potere del Giudice di conoscere ed applicare le disposizioni normative²⁰.

Tuttavia, da una disamina della giurisprudenza successiva al parere del Consiglio di Stato, emerge come le considerazioni ivi rese con riguardo al fenomeno dell'inflazione normativa e delle conseguenze pratiche sul dovere di conoscenza del Giudice siano passate sostanzialmente in sordina.

Ed invero, è stato ribadito il principio (pronunciato in diverse occasioni dal Giudice di legittimità²¹ anche a Sezioni Unite²²), secondo cui i decreti ministeriali, avendo natura di atti amministrativi e non normativi, non possono essere assoggettati al principio *iura novit curia*.

Estrinsecazioni di tali principio si ravvisano anche nelle pronunce rese in materia di diritto del lavoro, ove la Suprema Corte ha ritenuto di dovere "sanzionare" la parte pubblica che non aveva indicato né, addirittura, riportato l'estratto dei decreti che avrebbero fondato nel merito la pretesa.

E così è avvenuto nel caso in cui il ricorrente ha adito l'Autorità Giudiziaria al fine di chiedere la condanna del Ministero della Giustizia al pagamento delle differenze retributive per l'attività espletata come ufficiale giudiziario dirigente dell'UNEP²³.

A sostegno della pretesa il ricorrente lamentava di avere ricevuto le retribuzioni previste per l'area C1 e non anche C2 del contratto collettivo nazionale del lavoro vigente nel 2000, come aveva invece stabilito il Decreto del 6 aprile 2011. A seguito del parziale accoglimento, da parte del Giudice di appello, della pretesa del ricorrente, il Ministero proponeva ricorso per cassazione deducendo, con il primo motivo, come non poteva farsi discendere automaticamente l'inquadramento dell'ufficiale giudiziario nell'area C2 in quanto detta posizione economica (unitamente alla C3) era stata introdotta solo a seguito della contrattazione collettiva integrativa del 5 aprile 2000 ed

²⁰ Vedasi la sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2014, n. 2255 in cui si statuisce che: «*in una giurisdizione di diritto soggettivo che soggiace al principio del giusto processo, spetta alla parte che propone una domanda giurisdizionale indicare le ragioni in fatto a fondamento della sua pretesa, articolando adeguate censure che consentano al giudice di apprezzare l'illegittimità denunciata. Da ciò deriva che il principio iura novit curia serve a rassicurare le parti sulla corretta applicazione da parte del giudice delle disposizioni normative vigenti anche in difetto di un loro espresso richiamo, senza che ciò possa significare che il giudice debba prestare la sua opera ovviando con la sua attività all'incapacità delle parti di reperire un qualunque fondamento per le loro pretese*». Si badi bene che la portata di un simile assunto non è per nulla innovativa ma è degna di nota in quanto sintetizza adeguatamente uno dei principali problemi connessi al principio oggetto di trattazione. E difatti non esprime nulla di più di quanto non fosse stato rilevato già tanti anni fa da autorevole dottrina. In particolare, Chiovenda nello scongiurare il pericolo della c.d. "terza opinione" del giudice, evidenziava che «*Quando il giudice assume di sua testa un fatto che la parte cui giova non fece valere, egli si trova sempre nella possibilità di errare: finché una parte non fa valere un fatto che le giova, l'avversario non ha interesse a dedurre la inesistenza di quel fatto o a dedurre altri fatti che ne elidano le conseguenze: quindi il giudice non solo trae partito da un fatto non rischiarato alla luce del contraddittorio, ma assumendo la veste di difensore di una parte, offende il principio dell'uguaglianza delle parti, ch'è uno dei principi fondamentali che informano tutto il processo civile*».

²¹ Vedasi, le sentenze della Cass. civ., Sez. II, 26 agosto 2002, n. 12476, riguardante i decreti del Ministero per i beni culturali ed ambientali (oggi "Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo") impositivi di vincoli su beni immobili, nonché Cass. civ., 26 giugno 2001, n. 8742, in quest'ultimo caso, la controversia riguardava, invece, i decreti ministeriali che stabilivano il saggio di interesse relativo all'esecuzione di un contratto di leasing.

²² Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 29 aprile 2009, n. 9941.

²³ Cfr. Cass. civ., Sez. lav., 2 luglio 2014, n. 15065.

istituite nei singoli uffici con D.M. 6 aprile 2001. Ebbene, la Corte di Cassazione, ha rigettato il ricorso del Ministero rilevando come, nonostante i ripetuti richiami alle modificazioni rilevanti introdotte con il D.M. 6 aprile 2001 ed alle conseguenze ricollegabili a tale evento, il Ministero ricorrente non aveva prodotto in giudizio il testo del suddetto Decreto sul quale fonda le proprie censure. Atteso, infatti, che il Decreto Ministeriale ha natura di atto amministrativo e non di atto normativo, relativamente ad esso non è applicabile il principio *iura novit curia* e spetta alla parte interessata l'onere della relativa produzione, la quale non è suscettibile di equipollenti.

E così, più in generale con riguardo ai contratti collettivi nazionali, è ormai consolidato l'orientamento di legittimità²⁴ che pone in capo alle parti processuali l'onere di invocarli. Ancora una volta si pone l'attenzione alla natura degli atti in questione che, non costituendo fonti del diritto non possono essere assoggettati alla regola *iura novit curia*²⁵.

Diversamente, si registra un contrasto giurisprudenziale in materia edilizia per quanto concerne le prescrizioni contenute nei piani regolatori (PRG) e nelle norme di attuazione (NTA).

Secondo l'orientamento più recente, infatti, *«Le prescrizioni dei PRG e delle NTA che disciplinano le distanze nelle costruzioni, anche con riguardo ai confini, sono integrative del codice civile ed hanno valore di norme giuridiche di natura secondaria, sicché il giudice ne ha conoscenza d'ufficio in applicazione del canone iura novit curia, allorché la violazione di esse sia dedotta dalla parte»*²⁶.

Una diversa tesi, invece, ritiene che le prescrizioni contenute nel piano regolatore siano escluse dal dovere di conoscenza del Giudice.

Ai fini che ci interessano, merita evidenziare la motivazione che sorregge detto orientamento.

Infatti, la Suprema Corte di Cassazione sostiene che *«il piano regolatore di un comune costituisce norma di carattere secondario, soggetta a pubblicazione presso il Comune stesso, sicché il giudice non è tenuto a conoscerne né a ricercarne d'ufficio il contenuto, incombendo, per converso, sulla parte interessata un onere di allegazione»*²⁷. Il Collegio Supremo, in sostanza, sebbene sinteticamente pare anticipare

²⁴ Cfr. Cass. civ., Sez. lav., 17 agosto 2000, n. 10914; Cass. civ., Sez. lav., 12 aprile 2000, n. 4714; Cass. civ., Sez. lav., 8 agosto 1987, n. 6814 e Cass., civ., Sez. lav., 3 dicembre 1986, n. 7161.

²⁵ Recentemente, la giurisprudenza di merito ha, altresì, ribadito che neanche la previsione contenuta nell'art. 425 c.p.c.²⁵ potrebbe condurre ad una conclusione differente posto che detta norma *«attiene (per l'appunto) all'ambito di acquisizione della prova nel rito del lavoro e non costituisce deroga al principio iura novit curia, valido (come è ben noto) per le norme di diritto e non per le norme contrattuali collettive [...] la parte che invochi l'applicazione di un contratto collettivo postcorporativo, dunque, ha l'onere di esibirlo in giudizio»*, così Trib. Nocera Inferiore, Sez. lav., 8 marzo 2012. Sul tema v., anche, Trib. L'Aquila, Sez. lav., 28 marzo 2012.

²⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. VI; Ord. del 26 giugno 2013, n. 16123. Allo stesso modo, il Supremo Consesso chiamato a decidere dell'ammissibilità o meno in sede di legittimità della produzione delle prescrizioni contenute in PRG o NTA, ha ribadito come non potrebbero considerarsi produzioni nuove, ai sensi dell'art. 372 c.p.c., costituendo queste norme giuridiche seppure di grado secondario. In questo senso hanno deciso, *ex plurimis*, Cass. civ., Sez. II, 15 giugno 2010, n. 14446; Cass. civ., Sez. II, 29 luglio 2009, n. 17692 e Cass. civ., Sez. II, 2 febbraio 2009, n. 2563.

²⁷ Cfr. Cass. civ., Sez. II, 7 giugno 2006, n. 13336, la quale afferma anche che detto onere può essere adempiuto *«anche in sede di giudizio per cassazione, non ostandovi il divieto stabilito dall'art. 372 c.p.c., prima parte, norma che si pone viceversa come assolutamente ostativa alla produzione di qualsivoglia ulteriore certificazione o documentazione relativa al piano stesso, ad esempio certificazione relativa alla zona dove ricade il fabbricato in contestazione, che imporrebbe al giudice di legittimità un esame del*

quelle che, poi, saranno le conclusioni cui è pervenuto il Consiglio di Stato con il parere del 2007.

Ed invero, la circostanza che un determinato atto o prescrizione non sia pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, avente rilevanza e pubblicità nazionale, ma bensì mediante strumenti idonei a garantire solo una “pubblicità” locale, renderebbe eccessivamente gravoso per il Giudice conoscerne la portata, sicché quell’atto dovrà necessariamente essere escluso dal dovere *iura novit curia*.

Anche recentemente il Consiglio di Stato²⁸, nonostante l’ultimo orientamento pronunciato sul punto, ha ritenuto di dovere respingere l’appello del Comune di San Vitaliano che a fondamento della propria pretesa aveva sostenuto l’applicabilità del principio *iura novit curia* alle disposizioni delle norme di attuazione (NTA) che consentono la specificazione e il dettaglio della zonizzazione delle aree edificabili. Tuttavia, inspiegabilmente, la propria decisione non è stata fondata sulle medesime ragioni di diritto enunciate nel 2006 dalla Cassazione, circostanza che sarebbe stata ragionevole e che avrebbe, di certo, dato continuità a quell’orientamento “sostanzialista” di cui si è detto.

L’appellante amministrazione, invero, pretendeva di fare valere un onere di conoscenza delle stesse non solo sul Giudice ma anche sull’originario ricorrente. Sul punto i Giudici di Palazzo Spada chiariscono che: *«Quanto alla posizione dell’originario istante [...] verrebbe fatto di chiedersi, retoricamente, per qual ragione, trattandosi di disposizione asseritamente ostativa nota e conosciuta o conoscibile l’Amministrazione comunale (che più di ogni altro avrebbe dovuto esserne edotta, avendola essa stessa introdotta nel sistema) essa non ne fece alcun cenno in prima battuta né nel corpo del provvedimento reiettivo. Quanto alla posizione dell’organo giudicante l’affermazione del comune è sinanco temeraria: trattavasi di atti amministrativi in ordine ai quali è noto il consolidato principio secondo il quale il brocardo iura novit curia non ha diritto di cittadinanza [...] con la conseguenza che, in assenza di qualsivoglia loro produzione nel corso del giudizio di merito, deve ritenersene inammissibile l’esibizione, ex art. 372 c.p.c., in sede di legittimità, dovendosi comunque escludere, ove invece gli atti e i documenti siano stati prodotti nel corso del giudizio di merito, la sufficienza della loro generica indicazione nella narrativa che precede la formulazione dei motivi, attesa la necessità della “specificata” indicazione della documentazione posta a fondamento del ricorso, ai sensi dell’art. 366, comma 1 n. 6, c.p.c., che richiede la precisa individuazione della fase di merito in cui la stessa sia stata prodotta”»*²⁹.

Alla luce delle sentenze illustrate, emerge come nonostante l’apertura del Consiglio di Stato sulla possibilità di affiancare al criterio formalistico un criterio di carattere sostanzialista, la giurisprudenza continua ad adottare quale unico ed indiscusso parametro di valutazione quello che pone riguardo alla natura degli atti.

merito dalla controversia, vietato a tale giudice come sopra si è detto». Allo stesso modo, cfr. Cass. civ., Sez. II, 17 maggio 2002, n. 7257..

²⁸ Cfr. la pronuncia del Cons. di Stato, Sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1018.

²⁹ Vedasi a tal proposito anche Consiglio di Stato, Sez. II, 24 ottobre 2007, n. 1677, ma si veda anche T.A.R. Cagliari, Sez. II, 22 gennaio 2013, n. 45 il quale ha affermato che *«In relazione gli atti di normazione secondaria non soggetti a pubblicazione in Gazzetta Ufficiale o in altre analoghe fonti pubbliche - come per l’appunto i regolamenti comunali quali quello di specie - non opera la regola “iura novit curia”, con la conseguenza che spetta alla parte che li invoca l’onere di produrli in giudizio in base al generale principio sull’onere probatorio espresso dall’art. 2697 c.c.»*.

5. Conclusioni

All'esito della illustrata trattazione si ritiene non possa negarsi che l'alluvionale produzione normativa che ha avuto luogo negli ultimi decenni, ha inciso ed incide sul rispetto dei principi di natura processuale che governano il nostro ordinamento.

Difatti, in tempi in cui le norme erano circoscritte a ben precise fattispecie, ridotte nel numero e di regola rapportabili a canoni di comportamento sociali universalmente riconosciuti, ovvero a regole di comune esperienza o di equità, era ragionevole sostenere la necessaria conoscenza, da parte dei giudici, dell'esistenza e della consistenza delle leggi.

Oggi, però, a cagione della caleidoscopica realtà normativa che ci si presenta dinanzi, diventa necessario ridimensionare il canone processuale dello *iura novit curia*.

Invero, la convulsiva attività del legislatore si manifesta a tutti i livelli della gerarchia delle fonti, spesso non più sorretta da una logica comune o da una coerenza con principi e valori generali ma, piuttosto, dettata da esigenze estemporanee, logiche emergenziali, spinte e pressioni particolaristiche.

Tutto ciò rende indubbiamente arduo assegnare ai giudici un obbligo di conoscenza assoluto e incondizionato.

Tuttavia, in attesa dell'auspicato ridimensionamento della produzione normativa attraverso un processo di "codificazione" delle settoriali realtà giuridiche, forse non sarebbe errato che la giurisprudenza, traendo spunto dall'insegnamento del Consiglio di Stato del 2007, iniziasse ad assegnare rilievo anche alla portata conoscitiva che possiede un determinato atto al fine di tracciarne il dovere o meno di conoscenza del giudice.

D'altronde, già prima di tale intervento, il Supremo Giudice di legittimità sembrava avere timidamente rilevato l'esigenza di sottoporre alla regola *iura novit curia* unicamente atti connotati da una forma di pubblicità, non solo ufficiale, ma anche di ampio raggio, sì da garantirne la conoscenza all'autorità giudiziaria.

Non si vedono, quindi, ragioni che impediscano a tale orientamento di crescere e maturare nelle aule di giustizia, con le dovute precauzioni che garantiscano la concreta applicabilità di un criterio di tipo sostanzialista, accanto al collaudato criterio formalistico.

Se non altro perché un simile atteggiamento consentirebbe di adeguare in maniera concreta il sistema processuale alla realtà legislativa, in adesione alla primaria esigenza di produzione del c.d. "diritto vivente".

Dott.ssa Cristina Faone