



CARLOTTA DE MENECH

Dottore di ricerca – Università di Pavia

IL DIRITTO PRIVATO REGIONALE *

SOMMARIO: 1. *Qualche parola introduttiva.* – 2. *Il problema del diritto privato delle Regioni: linee essenziali.* – 3. *L'incontro tra la scuola civilistica genovese e il diritto privato regionale.* – 4. *La ragionevolezza quale criterio di soluzione del conflitto tra uniformità e diversità nel diritto privato.* – 5. *Linee di evoluzione e futuri scenari del diritto privato regionale.*

1. – Non posso nascondere il senso di timore che avverto nel dover non solo esporre pensieri miei, ma anche cercare di interpretare le idee e gli intenti di Colui che in questa giornata festeggiamo¹ alla sua presenza.

Credo, però, che (almeno) la rievocazione del diritto privato regionale nell'ambito di un incontro di studi concepito – primariamente – per civilisti incontrerà il gradimento del festeggiato.

Gli scritti che Vincenzo Roppo ha dedicato a questo tema sono tre. Tra questi, fondamentale rimane il testo della relazione *Diritto privato regionale?* svolta nel maggio del 2002 in occasione del seminario torinese su *Fine del positivismo giuridico e normatività*². Quelli pubblicati di lì a poco approfondiscono, correggono, e si misurano con quanto di nuovo si accumula nel diritto vigente e nel diritto vivente³. Costantemente però torna, in quei lavori, una nota di rammarico per il fatto che, sino ad allora, di diritto privato regionale si fossero occupati soprattutto pubblicisti. E così, sono ripetuti gli inviti che l'Autore rivolge alla propria comunità scientifica, affinché intraprenda un «dibattito corale» e, perciò, capace di «orientare il giudice delle leggi in vista degli esiti più appropriati»⁴.

* Lo scritto riproduce, con alcuni ampliamenti e l'aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta presso l'Università degli Studi di Genova il 1° dicembre 2017, in occasione del convegno «Celebrare studiando. 1° Seminario per Vincenzo Roppo».

¹ «Chiamare allegramente “*Festschrift*”, come fanno i tedeschi, quello che noi, in modo più paludato, usiamo chiamare “Studi in onore” ci è sempre parsa cosa simpatica. E quindi adottiamo la formula per questa raccolta di scritti, il cui scopo è precisamente far festa al nostro caro Maestro, che ha appena compiuto i 70 anni»: così esordivano Vincenzo Roppo e Guido Alpa, introducendo *Il diritto privato nella società moderna. Seminario in onore di Rodotà*, Napoli, 2005; e in questa speciale occasione a quella preferenza ci si adegua.

² V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, 11 ss.

³ Si allude a V. ROPPO, *Il diritto privato regionale: fra nuova legislazione, giurisprudenza vecchia e nuova, e dottrina prossima ventura*, in *Corr. giur.*, 2003, 5 ss.; e a V. ROPPO, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, in *Corr. giur.*, 2005, 1301 ss., successivamente pubblicato in *Global law v. local law. Problemi di globalizzazione giuridica*, a cura di C. Amato e G. Ponzanelli, Torino, 2006, 79 ss.

⁴ Le espressioni fra virgolette sono tratte da V. ROPPO, *Il diritto privato regionale: fra nuova legislazione, giurisprudenza vecchia e nuova, e dottrina prossima ventura*, cit., 5 e 8.



Trascorsi circa quindici anni dalla formulazione di quegli auspici, deve rilevarsi che le voci civilistiche sul diritto privato regionale, pur essendo divenute più assidue⁵, non si articolano ancora in un dialogo intenso e sistematico. Questo incontro potrebbe rappresentare, dunque, una felice occasione per ravvivare nuovamente l'interesse verso questo tema, attribuendo maggior luce al contributo che (solo) la sensibilità culturale del civilista può dare ad esso.

2. – Essendo il diritto privato regionale un tema tuttora di nicchia, è opportuno muovere da una sintetica descrizione delle sue linee essenziali.

Si può cominciare col dire che le Regioni, per soddisfare bisogni emergenti dai loro luoghi o per accogliere istanze avanzate dalle rispettive comunità, emanano una congerie di disposizioni che esprimono contenuti privatistici. A volte – lo ha chiarito, primo tra tutti, Vincenzo Roppo⁶ – si tratta di *norme in senso proprio* che hanno un *oggetto di diritto privato in senso proprio*: prescrizioni legislative, cioè, che disciplinano direttamente posizioni o rapporti civilistici (sono tali, per esempio, le leggi regionali che introducono deroghe alla normativa nazionale in materia di distanze minime tra edifici⁷). Altre volte, invece, si tratta di *norme in senso proprio* che hanno un *oggetto di diritto privato in senso improprio*: vale a dire prescrizioni legislative, che la Regione adotta per disciplinare una funzione pubblica e che, solo indirettamente, lambiscono situazioni civilistiche (così, ad esempio, le leggi regionali che, nel regolare l'erogazione di finanziamenti pubblici od agevolazioni, individuano i requisiti che una persona giuridica privata deve possedere per accedervi⁸). Altre volte, infine, si tratta di *norme in senso improprio* che hanno un *oggetto di diritto privato in senso proprio*: ossia, disposizioni programmatiche con cui la Regione si prefigge un obiettivo di natura civilistica (ne sono un significativo esempio le norme contemplate da alcuni statuti che, ancor prima della l. n. 76/2016, impegnavano gli enti locali a promuovere la tutela delle convivenze e delle unioni familiari⁹).

⁵ Il che è testimoniato dalla pubblicazione di alcuni volumi collettanei in argomento (AA. VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, 2003; e AA. VV., *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea*, a cura di E. Calzolaio, Miano, 2006).

⁶ V., in particolare, la tassonomia compiuta in V. ROPPO, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, cit., 1302 ss.

⁷ Cfr., *ex multis*, gli artt. 2, comma, 1, lett. g) ed i), e 4, comma 1, lett. g), della legge reg. Molise 14 aprile 2015, n. 7 recante «Disposizioni modificative della legge reg. 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)». Queste disposizioni, che consentono di eseguire interventi di ampliamento e ricostruzione degli edifici esistenti in deroga alle distanze legali fissate dalla normativa nazionale, sono state dichiarate illegittime da Corte cost. n. 185/2016 per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost.

⁸ Cfr., *inter alia*, l'art. 4 della legge reg. Lombardia 14 febbraio 2008, n. 1, recante «Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso», il quale delinea i requisiti strutturali e i contenuti statutari che un'organizzazione di volontariato deve possedere al fine di ottenere l'iscrizione nel registro generale regionale del volontariato e, di conseguenza, anche l'accesso ai contributi pubblici e alle agevolazioni fiscali.

⁹ Cfr. l'art. 4, comma 1, lett. h) dello Statuto toscano, il quale annovera tra le «finalità prioritarie» della Regione

JUS CIVILE



Dinnanzi a siffatte incursioni dei legislatori regionali nel territorio del diritto privato, lo Stato sovente si ribella, rivendicando la propria potestà esclusiva di disciplinare istituti civilistici. E la Corte costituzionale deve attendere al compito di comporre il contrasto istituzionale insorto. Un compito – occorre precisare – decisamente arduo, poiché il quadro giuridico ed assiologico di riferimento non offre criteri certi o indicazioni univoche.

Innanzitutto, va detto che l'art. 117 Cost. non è mai parso in grado di regimentare la linea di demarcazione tra fonte nazionale e fonte regionale nel settore giusprivatistico. In particolare, la versione originaria della norma delineava il contenuto della potestà legislativa delle Regioni, dettando un elenco di materie¹⁰, alcune delle quali dense di implicazioni civilistiche (così, ad esempio, il «turismo», la «caccia», o l'«agricoltura»), ma senza far parola di diritto privato. La riforma federalista del 2001 ha invece colmato il silenzio¹¹, introducendo una formulazione normativa poco limpida: infatti, il secondo comma dell'attuale art. 117 Cost. attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», endiadi che evoca la nozione di diritto privato, ma, al contempo, dà adito a proposte interpretative diverse¹²; e, d'altro canto, i commi successivi continuano ad assegnare alle Regioni materie intrise di profili civilistici (quali, ad esempio, «professioni», «tutela della salute», «governo del territorio»).

Il silenzio dell'art. 117 Cost. previgente e l'ambiguità del suo testo riformato hanno favorito il permeare, in seno al problema del diritto privato regionale, di argomenti ulteriori che disegnano una dialettica, all'apparenza, difficile da superare¹³.

«il riconoscimento delle altre forme di convivenza»; e l'art. 9 dello Statuto umbro, che impegna la Regione a tutelare, oltre alla famiglia, «altre forme di convivenza»: entrambe le norme sono state ritenute costituzionalmente legittime, perché prive di valore precettivo (v., rispettivamente, Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372, in *Foro it.*, 2005, I, 297 e Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 378, *ivi*, 295). Simile ai precedenti è l'art. 8, lett. e) dello Statuto campano, a mente del quale la Regione promuove «il riconoscimento ed il sostegno alla famiglia fondata sul matrimonio ed alle unioni familiari [...] orientando a tal fine le politiche sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi».

¹⁰ Più precisamente, la versione originaria dell'art. 117 Cost. enumerava – al primo comma – le materie su cui Stato e Regioni avevano competenza concorrente; ed attribuiva – al secondo comma – alle leggi della Repubblica la possibilità di demandare alle Regioni il potere di emanare norme di attuazione. Le materie non devolute, per l'una o per l'altra via, al legislatore regionale appartenevano invece residualmente allo Stato.

¹¹ Per assicurare *ex post* un fondamento costituzionale alla legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini I), la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha dovuto capovolgere il sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Così, il nuovo art. 117 Cost. attribuisce – al secondo comma – un gruppo di materie alla competenza esclusiva statale; elenca – al terzo comma – le materie per cui «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»; e – al quarto comma – assegna alle Regioni «ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

¹² G. ALPA, *L'ordinamento civile nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Contratti*, 2004, 175 ss. ha contato in letteratura tredici distinte alternative ermeneutiche. Sintomatica dello scarso nitore della formula impiegata dal costituente è l'ipotesi interpretativa avanzata, a prima lettura, da N. IRTI, *Sul problema delle fonti in diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, 702, nt. 2, secondo cui il sintagma «“ordinamento civile” – collocato, com'è, tra giurisdizione e norme processuali, da un lato, e giustizia amministrativa, dall'altro – designa l'ordinamento “giudiziario”».

¹³ Tanto da indurre O. ABBAMONTE, *Il diritto privato delle Regioni: una riflessione sui poteri locali nell'età repubblicana*, in *Dir. amm.*, 2007, 364 a sostenere che l'*actio finium regundorum* tra fonte statale e fonte regionale nel territorio del diritto privato regionale venga, in definitiva, compiuta sulla base di «un implicito buon senso, piuttosto che [di] argomenti pienamente dimostrabili».

JUS CIVILE



Così, da una parte, s'invoca il principio costituzionale di eguaglianza per affermare la necessaria uniformità delle regole privatistiche sul territorio nazionale e, correlativamente, negare che le Regioni possano adeguare alcune di esse alle peculiari esigenze dei loro luoghi¹⁴; e, dall'altra, si rammenta che quel principio non inibisce, ma – anzi – prescrive di riservare trattamenti giuridici differenziati a fattispecie diverse (quali, appunto, sono quelle che s'inscrivono entro contesti territoriali distinti)¹⁵.

Oppure: per un verso, si sostiene che il principio di unità politica, sancito dall'art. 5 Cost., postula il mantenimento in capo al legislatore nazionale di tutti i settori che compongono l'ordinamento giuridico e, tra questi, il diritto privato¹⁶; e, per altro verso, si dà rilievo alle promesse autonomistiche che la Costituzione rivolge agli enti locali (v., ad esempio, l'art. 5 Cost. e testo attuale degli artt. 114 e 118 Cost.), per inferirne la legittimità di intrusioni delle Regioni nel campo dello *ius privatorum*, (almeno) qualora necessarie a disciplinare le materie di loro competenza¹⁷.

Od ancora: da un canto, si paventa che l'accentuazione della potestà normativa regionale in ambito civilistico potrebbe arrecar danno alla certezza del diritto (a detrimento del funzionamento del sistema economico)¹⁸; e, dall'altro canto, si afferma che, in ragione della loro maggior prossimità alle persone e ai luoghi, le istituzioni regionali potrebbero legiferare meglio dello Stato, procurando un avanzamento in termini di effettività dei diritti e delle tutele (a vantaggio della funzionalità dell'ordinamento giuridico)¹⁹.

Ed infine, ambivalente risulta il fresco riferimento costituzionale al principio di sussidiarietà, dal momento che questo, da un lato, impone di spostare le competenze verso enti più vicini al

¹⁴ La salvaguardia del principio di eguaglianza costituisce il principale argomento delle pronunce che negano la legittimità costituzionale di disposizioni regionali con contenuto privatistico: cfr., tra le tante, Corte cost. n. 35/1992, Corte cost. n. 462/1995, Corte cost. n. 307/1996; e, dopo la riforma del titolo V, Corte cost. n. 369/2008 e Corte cost. n. 131/2013). Il medesimo riferimento compare anche nelle opinioni formulate dalla letteratura avversa alla normazione regionale in ambito civilistico: v., in particolare, N. LIPARI, *Il diritto privato tra fonti statali e legislazione regionale*, in *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, cit., 14, il quale afferma che «il limite del diritto privato al potere legislativo delle regioni riposa [...] sulla garanzia del principio di eguaglianza e ne rappresenta anzi quasi un risvolto necessario».

¹⁵ Nel senso della compatibilità tra principio di uguaglianza e singoli adattamenti locali si sono espresse, ad esempio, Corte cost. n. 352/2001, Corte cost. n. 441/1994, e Corte cost. n. 35/1992.

¹⁶ Il riferimento al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica compare specialmente nella giurisprudenza costituzionale degli anni '50 (v. Corte cost. n. 109/1957 e Corte cost. n. 6/1958). L'esistenza di un legame indissolubile tra disciplina dei rapporti privatistici e sovranità statale viene asserita anche dalla dottrina pubblicistica: v. R. BIN e G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 222, e O. ABBAMONTE, *op. cit.*, 362.

¹⁷ In giurisprudenza, la più intensa valorizzazione dell'autonomia regionale nella prospettiva della normazione privatistica si rinviene in Corte cost. n. 352/2001 (su cui v., *infra*, §4).

¹⁸ In questo senso, tra gli altri, G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, in *Contr. impr.*, 2002, 606.

¹⁹ Sul contributo che il diritto privato di fonte regionale potrebbe dare all'effettività del diritto si vedano le considerazioni e le esemplificazioni fatte da A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, 2008, 195, 210 e 255.

JUS CIVILE



cittadino, ma, dall'altro, consente di conservare a livello centrale le funzioni che richiedono un esercizio unitario (arg. ex art. 118, comma 1, Cost.).

3. – L'incertezza dello scenario giuridico e valoriale, appena descritto, si proietta nella mutevolezza degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

Nei primi anni di esercizio delle sue funzioni regolatrici, la Corte adottò un approccio di moderata apertura che può essere così sintetizzato: sebbene leda il principio di uguaglianza, una legislazione regionale con contenuto privatistico può essere tollerata, *perché* necessariamente confinata nello spazio (all'epoca, ricordo, esistevano le sole regioni a statuto speciale); e *purché* programmata per spiegare efficacia per un tempo limitato, ovvero *purché* progettata per incidere su interessi di dimensione locale²⁰. Inizialmente la Consulta scelse, cioè, un'impostazione che incentrava il sindacato di costituzionalità sul *carattere (eccezionale) della legge regionale*, prescindendo da qualsiasi considerazione in merito al diritto privato; e che – forse proprio per questo motivo – passò sotto lo sguardo del privatista, senza catturarne l'attenzione²¹.

L'atteggiamento della Corte divenne invece di netta chiusura all'inizio degli anni Settanta, in concomitanza con l'avvio delle regioni a statuto ordinario²². Fu infatti la comparsa dei nuovi protagonisti locali a suscitare nel giudice delle leggi il timore di un esiziale incremento delle incursioni regionali nel territorio del diritto privato, ed a consigliargli di erigere una solida muraglia attorno a quest'ultimo²³. Il modo in cui la Corte compì quest'opera può essere descritto mediante un sillogismo. L'art. 117 Cost. – constatarono i giudici della Consulta, osservando il testo della norma allora vigente – elenca tassativamente le materie su cui le Regioni possono legiferare; e non nomina il diritto privato. Quest'ultimo, allo stesso modo di quelle elencate, è una materia. *Ergo*, le Regioni non possono emanare leggi che in qualche modo riguardino il diritto privato. Al fine di prevenire la temuta formazione di tanti diritti civili locali, la Corte esprimeva dunque un giudizio intorno alla *natura del diritto privato*: il diritto privato – così recitava la

²⁰ Le prime pronunce in argomento furono Corte cost. 2 luglio 1956, n. 7, in *Giur. it.*, 1956, I, 1, 878 ss., e Corte cost. 26 gennaio 1957, n. 35, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 667 ss., con cui vennero dichiarate costituzionalmente legittime le disposizioni, rispettivamente adottate dalla Regione Sardegna e dalla Regione Sicilia, che stabilivano una riduzione del canone convenuto per l'affitto di fondi rustici, onde far fronte a circostanze ambientali tali da incidere negativamente sulla produzione agricola isolana.

²¹ Eccezione fatta per i fugaci cenni compiuti da F. VASSALLI, *Sul disegno di legge n. 175 del 1948 contenente disposizioni sui contratti di mezzadria*, in *Studi giuridici*, III, 2, Milano, 1960, 645 e da P. RESCIGNO, *Recensione a E. Sailis*, in *Riv. dir. civ.*, 1962, 316 ss.

²² L'*overruling* fu compiuto da Corte cost. 27 luglio 1972, n. 154, in *Le Regioni*, 1973, 168 ss., con nota di S. Bartole, che ebbe a pronunciarsi su una legge della Regione Sicilia in materia di enfiteusi e prestazioni fondiarie perpetue.

²³ Lo ammetteva la stessa Corte Cost. n. 54/1972, cit., nell'affermare che l'orientamento precedente dovesse essere rimeditato «alla luce dell'intervenuta realizzazione dell'intero ordinamento regionale», e con l'obiettivo di evitare che la delega a legiferare in materia di diritto privato, eccezionalmente attribuita alle Regioni speciali da alcuni precedenti costituzionali, potesse in futuro «istituzionalizzarsi in un tipo di competenza concorrente».

JUS CIVILE



premessa minore del ragionamento svolto dai giudici costituzionali – è una «materia a sé stante» e «ben definita»²⁴.

Questa immagine monolitica non corrispondeva, però, al volto frammentato che il diritto privato stava assumendo, in quegli stessi anni, per effetto di un processo di rinnovamento, indotto dalla società moderna e prontamente percepito dalla dottrina civilistica. La continua fioritura di leggi speciali; le numerose contaminazioni del diritto pubblico; l'interazione tra certe categorie civilistiche e la Costituzione: sono questi alcuni tratti del realistico volto del diritto privato, che Stefano Rodotà dipingeva, all'inizio degli anni Settanta, nelle Sue *Ipotesi sul diritto privato*²⁵.

A quel tempo, Stefano Rodotà insegnava all'Università di Genova; e la sua visione del diritto privato condizionava il pensiero e il metodo dei giovani studiosi che, in quell'Ateneo, si stavano formando. Non a caso, dalla comunità scientifica genovese si levò la prima voce civilistica sulla questione del diritto privato regionale. Fu la voce di Guido Alpa, il quale, in un saggio del '79²⁶, utilizzò l'immagine del diritto privato, consegnata dal Maestro, per evidenziare l'erroneità dell'approccio materiale, allora, seguito dalla Corte costituzionale, al fine di paralizzare qualsiasi iniziativa civilistica dei legislatori regionali.

Accanto a tale censura, nel lavoro di Alpa compariva anche una suggestione *pro futuro*: in particolare, egli consigliava alla Consulta di adottare una soluzione che tenesse conto del fatto che in seno al diritto privato esistono situazioni e principi che necessitano unità di disciplina (come, per esempio, le regole di risoluzione del contratto e di attuazione degli scambi, i rapporti contrari al buon costume o all'ordine pubblico, il numero chiuso dei diritti reali, la tipicità della società), ma vi sono, altresì, istituti che consentono o, addirittura, postulano una regolamentazione differenziata (così, per esempio, la proprietà, la protezione dell'ambiente ed i beni culturali)²⁷. Insomma, toccata nel vivo dall'equazione diritto privato = materia (preclusa alle Regioni), la sensibilità culturale del civilista mostrò subito l'utile apporto che avrebbe potuto dare al problema, suggerendo di far dipendere il giudizio di costituzionalità sulle leggi regionali dal *carattere (composito) del diritto privato*.

Un suggerimento che la Corte costituzionale parve in effetti accogliere, tornando così ad assumere, nel corso degli anni ottanta e novanta, una posizione di moderata apertura²⁸. Peraltro, i

²⁴ Così Corte Cost. n. 54/1972, cit.

²⁵ Si tratta del saggio introduttivo al volume *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1971: saggio che – come racconta A. M. BENEDETTI, *Antichi e moderni a confronto. Una storia del diritto civile a Genova*, in *juscivile.it* – può esser considerato il «manifesto» del periodo moderno della civilistica genovese.

²⁶ Ci si riferisce a G. ALPA, *Diritto privato e legislazione regionale*, in *Impr. Amb. e p.a.*, 1979, 199 ss. e, specialmente, 202 s.

²⁷ Così G. ALPA, *op. ult. cit.*, 205.

²⁸ Segnatamente, il *revirement* fu realizzato dalla Consulta, accantonando l'argomentazione secondo cui il diritto privato è materia interdotta alle Regioni perché non menzionata nell'elenco contenuto nell'art. 117 Cost., ed introducendo la diversa considerazione secondo cui una legge regionale con contenuto civilistico deve ritenersi proibita se ed in quanto violi il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. (cfr., tra le molte, Corte cost. n. 35/1992, Corte cost. n. 75/1992, Corte cost. n. 462/1995, e Corte cost. n. 307/1996).

JUS CIVILE



confini di questa nuova apertura risultarono alquanto nebulosi, poiché la Consulta non fu – autonomamente – capace di individuare criteri precisi od argomenti sistematici, che le consentisse di discernere, con coerenza e logicità, i profili privatistici che tollerano differenziazioni *ratione loci*, da quelli che, per contro, esigono identità di trattamento²⁹.

Al più, osservando il diritto vivente di quel periodo, si può notare una certa propensione della Corte a salvare leggi regionali incidenti su istituti civilistici legati al territorio (in particolare, diritti reali immobiliari)³⁰. E si può scorgere un isolato tentativo di riordino in una sentenza, che spiegava *ex professo* che la conformazione contenutistica delle situazioni giuridiche soggettive ammette differenziazioni, mentre la regolamentazione dei rapporti interindividuali impone uniformità: sentenza uscita – guarda caso – dalla penna di Luigi Mengoni³¹.

4. – L'avvio del nuovo millennio ha segnato un ulteriore rivolgimento nella vicenda del diritto privato regionale. Protagonisti di questo cambiamento sono stati in ordine di tempo: la (solita) Corte costituzionale; il (già menzionato) riformatore del titolo V; e un altro civilista genovese allievo di Rodotà: Vincenzo Roppo.

Nel novembre 2001, la Consulta³² affermava che l'«ordinamento del diritto privato» costi-

²⁹ Sull'andamento schizofrenico della giurisprudenza di quel periodo v. le osservazioni critiche di V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, cit., 21 e A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, cit., 73 ss.

³⁰ A notare questa propensione fu, per primo, P. VITUCCI, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, t. II, Milano, 1999, 1718 ss., nell'ambito di un tentativo di sistematizzazione *ratione materiae* del diritto vivente costituzionale. L'Autore riporta, a mo' d'esempio, le sentenze emesse da Corte cost. 27 luglio 1995, n. 408, in *Giur. cost.*, 1995, 2911 ss. e Corte cost. 7 novembre 1994, n. 379, in *Foro it.*, 1995, I, 21, in favore della competenza del legislatore regionale a conformare il contenuto del diritto di proprietà. Inoltre, come perspicacemente rilevato da V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, cit., 24 ss. – la propensione della Consulta a salvare la legislazione regionale privatistica si estende anche ad istituti diversi dai diritti reali immobiliari, purché in qualche modo inerenti al territorio: significativa in questo senso è la giurisprudenza costituzionale sulla disciplina della successione ereditaria del maso chiuso (cfr., Corte cost. 25 maggio 1987, n. 188, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 445 ss.; e Corte cost. 17 aprile 1985, n. 103, in *Giust. civ.*, 1985, I, 1876 ss.).

³¹ Corte cost. 11 luglio 1989, n. 391, in *Le Regioni*, 1990, 1594 ss., con nota di De Martin. Il giudizio verteva su di una legge della Regione Piemonte che nel creare una nuova riserva naturale ricomprendeva al suo interno delle terre precedentemente destinate all'esercizio di usi civici. Al fine di negare che la norma censurata violasse l'art. 117 Cost., la Corte argomentava che «[l]a preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità extracontrattuale, i limiti ai diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando», mentre detta preclusione non opera «per quanto attiene alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale».

³² Corte cost. 6 novembre 2001, n. 352, in *Foro it.*, 2001, I, 2733 ss. Oggetto del giudizio era una legge della Regione Toscana in materia di spese relative ai servizi a rimborso, dovute dagli assegnatari di alloggi di edilizia pubblica residenziale (i.e. i conduttori), con la quale si prevedeva che tali somme dovessero essere versate direttamente all'amministrazione del condominio, alla quale compete pure la legittimazione ad agire contro gli inquilini morosi: tutto ciò in deroga a quanto previsto dalla disciplina nazionale dei rapporti condominiali (artt. 1117-1139 c.c.), secondo cui il condominio ha come debitori solo i proprietari delle unità abitative, e non anche i conduttori degli alloggi.

JUS CIVILE



tuisce un limite che attraversa, a tutela dell'uguaglianza, tutte le materie attribuite alla potestà legislativa regionale, ma che, a salvaguardia dell'autonomia, deve arretrare ogniqualvolta la norma emanata realizzi un adattamento ragionevole; e ragionevole – proseguiva Franco Bile, estensore della sentenza – può ritenersi l'adattamento che risulti in stretta connessione con una materia di competenza della Regione, persegua finalità apprezzabili, ed impieghi, all'uopo, strumenti necessari ed adeguati³³. In questo modo, la Corte realizzava una nitida apertura al diritto privato regionale³⁴, ponendosi quindi, sotto questo profilo, in continuità con la giurisprudenza anteriore. Ma, per altro aspetto, questa decisione si discostava dai suoi immediati precedenti. Difatti, dopo aver ravvisato nella ragionevolezza il criterio di soluzione del conflitto, la Corte lo impiegava per valutare la “bontà” intrinseca della norma sotto scrutinio, senza interrogarsi sulla tollerabilità o meno della lesione da essa arrecata all'uniformità del diritto privato. Sicché, il giudizio di costituzionalità veniva focalizzato sul *carattere (ragionevole) della legge regionale*, trascurando, nuovamente, il *carattere (composito) del diritto privato*.

Appena due giorni dopo il deposito della decisione, il legislatore riscriveva l'art. 117 Cost., assegnando la materia dell'«ordinamento civile» alla competenza esclusiva dello Stato: con una formulazione ambigua; ma che, secondo una delle sue possibili letture, pareva rievocare lo schema concettuale ed operativo – diritto privato = materia (preclusa alle Regioni) – invalso nella giurisprudenza costituzionale di trent'anni prima.

Nel maggio del 2002, intuendo il rischio di un simile arretramento, Vincenzo Roppo è intervenuto sul tema del diritto privato regionale; e prima ancora che la Consulta imboccasse un nuovo corso, ha tentato di indicare la strada maestra.

Preliminarmente, Roppo consigliava di non dar troppo peso alle nomenclature o alle qualifiche impiegate dal legislatore, e di preoccuparsi, piuttosto, di non «contraddire in modo frontale il senso dell'itinerario percorso»³⁵ dal diritto vivente costituzionale. Consiglio che, piegato al caso di specie, suonava: il riformatore ha scritto “materia dell'ordinamento civile”; ma, utilizzando l'argomento storico, l'interprete può continuare a leggere “limite del diritto privato”³⁶.

Rimosso per tal modo l'elemento di possibile frattura, Roppo poteva quindi riannodarsi al passato più recente per valorizzare lo spunto innovativo contenuto nella sentenza Bile. Non si

³³ Tutte condizioni che – secondo Corte cost. n. 352/2001 – sono rispettate dalle disposizioni regionali sotto scrutinio, giacché esse: risultano strettamente connesse alla materia «edilizia residenziale pubblica» di esclusiva competenza regionale; perseguono l'obiettivo di «agevolare l'amministrazione dell'ente pubblico proprietario dell'alloggio»; ed assicurano al conduttore il «godimento dell'alloggio assegnato» verso il pagamento di «un canone sociale, come tale meno gravoso».

³⁴ O meglio – come correttamente notato da E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, 77 – la sentenza n. 352/2001, cit., realizzava «la più ampia apertura nei confronti del 'diritto privato regionale' dell'intero arco dei quarantacinque anni di attività del giudice delle leggi».

³⁵ L'espressione tra virgolette è tratta da V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, cit., 29.

³⁶ All'indomani della riforma costituzionale, suggerivano di impiegare l'argomento storico ai fini dell'interpretazione dell'art. 117, comma, 3, lett. 1), Cost. anche P. SCHLESINGER, *Ordinamento civile*, in AA. VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, 2003, 28 e P. VITUCCI, *Proprietà e obbligazioni: il catalogo delle fonti dall'Europa al diritto privato regionale*, in *Europa e dir. priv.*, 2002, 750 ss.

JUS CIVILE



trattava, peraltro, di un'operazione meramente conservativa; bensì, più propriamente, di un progetto di perfezionamento.

Difatti se, da un canto, egli riconosceva alla Corte costituzionale il merito di aver individuato nella ragionevolezza il criterio capace di mediare tra il valore dell'autonomia e il principio di uguaglianza, d'altro canto, le rimproverava di averne fatto un uso ridotto. Per realizzare un adeguato bilanciamento tra autonomia normativa ed uguaglianza di trattamento giuridico, osservava Roppo, non basta assicurarsi che la prima venga esercitata correttamente, vagliando la "bontà" intrinseca della legge regionale; ma occorre altresì accertare che la seconda non risulti – comunque – eccessivamente compromessa, verificando che la variante localistica – sebbene di per sé ragionevole – non sacrifichi in maniera intollerabile l'esigenza di uniformità del diritto privato. Traducendo il ragionamento in un esempio: una norma regionale che, nel disciplinare la materia «tutela della salute», riconducesse *ratione loci* la responsabilità del medico dipendente nell'alveo di quella contrattuale, potrebbe passare il primo vaglio; ma difficilmente riuscirebbe a superare anche il secondo³⁷.

Al giudizio sulla *ragionevolezza intrinseca* della norma regionale, Roppo raccomandava, quindi, di far seguire un ulteriore giudizio teso a valutarne la *ragionevolezza estrinseca*; segnalando, in vista di questo secondo esame, la necessità di svolgere un «lavoro complicato»³⁸: vale a dire, di procedere all'identificazione di quel "nucleo duro" del diritto privato che deve ritenersi ontologicamente inderogabile. E, (forse) memore della deludente prova offerta dalla Corte costituzionale sul finire del secolo scorso, esortava la dottrina civilistica a mettere la propria sensibilità culturale al servizio della giurisprudenza, sì da orientarla nel compimento di siffatto lavoro.

Per parte Sua, Roppo si limitava a fissare alcune direttrici iniziali, suggerendo in particolare: di muovere dalla consapevolezza che non tutte le aree del diritto privato sono intrise alla stessa maniera dal principio di uguaglianza, e che alcune di esse (e precisamente: quelle regolate dai primi tre libri del codice civile³⁹) sono particolarmente esposte alle istanze locali; di sforzarsi di distinguere, all'interno di ciascun settore, le discipline fondanti dalle regole di dettaglio; e, da ultimo, di considerare che persino il "nucleo duro" del diritto privato può sopportare intrusioni innocue, come quelle realizzate da leggi regionali prevalentemente dirette a regolare l'azione pubblica, ovvero da disposizioni statutarie a contenuto programmatico.

³⁷ Oppure – questo l'esempio fatto da V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, cit., 43 – una norma regionale «che nella disciplina di qualche materia di competenza della Regione implicante obbligazioni pecuniarie (e quindi in connessione con tale materia), [stabilisse] in misura fissa il tasso dei corrispondenti interessi legali [...] dovrebbe considerarsi – al primo livello di giudizio – perfettamente ragionevole [m]a essa riuscirebbe senza dubbio irragionevole al secondo livello di giudizio».

³⁸ Così V. ROPPO, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, cit.

³⁹ In questo senso si esprime V. ROPPO, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, cit., 1316. In un primo tempo, V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, cit., 44 aveva invece ipotizzato «che il diritto privato delle persone e della famiglia presenti la resistenza massima» alla legislazione regionale e che «il diritto privato patrimoniale presenti [invece] una resistenza complessivamente minore».

JUS CIVILE



Sull'ordito così predisposto da Roppo, un altro privatista di scuola genovese ha successivamente tessuto la trama. Mi riferisco ad Alberto Benedetti, autore di uno studio monografico pubblicato nel 2008 ed interamente dedicato a *Il diritto privato delle Regioni*. Leggendo la seconda parte dell'opera, si assiste ad un lavoro di minuziosa mappatura dell'ordinamento privato, che infine rivela come non esista, in seno ad esso, alcuna zona completamente impermeabile alle leggi regionali⁴⁰. Tale non è, ad esempio, l'istituto del contratto, ancorché la «potenza planetaria della tecno-economia»⁴¹ tenda viepiù a sradicarlo dalla dimensione concreta delle comunità locali, per condurlo entro lo spazio artificiale del mercato globale⁴²; e neppure il sistema della responsabilità civile, malgrado che le sue molteplici sfumature sanzionatorie possano istintivamente far propendere per l'attribuzione di un monopolio legislativo allo Stato⁴³. Conclusioni queste – ed altre, su cui non vi è il tempo di indugiare – a cui l'Autore giunge, dando ripetutamente prova dell'apporto che (soltanto) la cultura del civilista può offrire al tema del diritto privato regionale. Mi limito a citare l'intuizione, secondo cui alcune clausole generali – buona fede, diligenza, correttezza, danno ingiusto – potrebbero costituire altrettante valvole di apertura dell'ordinamento privato alle leggi regionali⁴⁴; leggi regionali che potrebbero cioè assolvere – in virtù del principio di sussidiarietà verticale – una funzione di concretizzazione analoga a quella che, già, comunemente svolgono – in ossequio alla sussidiarietà orizzontale – fonti non legislative (quali codici deontologici e di condotta, linee guida, protocolli, e via dicendo)⁴⁵.

5. – Insomma, il «lavoro complicato», che Vincenzo Roppo suggeriva all'indomani della riforma del titolo V, è stato fatto. Eppure, nonostante l'impegno profuso dalla dottrina civilistica genovese, la Corte costituzionale non se l'è sentita di tradurre in pratica la proposta teorica incentrata sul duplice vaglio di ragionevolezza; e – come la riformulazione dell'art. 117 Cost. poteva lasciar presagire – ha invece preferito ripristinare il più semplice (e semplicistico) approccio materiale, già sperimentato nel corso degli anni settanta⁴⁶.

⁴⁰ V. A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, cit., 127 ss.

⁴¹ L'espressione riportata tra virgolette è di N. IRTI, *op. cit.*, 699.

⁴² Un esempio di norma regionale in tema di contratto è quella contenuta nell'art. 22 della legge Reg. Valle d'Aosta 1 aprile 2004, n. 3, recante «Nuova disciplina degli interventi a favore dello sport», la quale regola lo schema-tipo e la durata dei contratti di sponsorizzazione che la Regione intenda stipulare con atleti o altri soggetti residenti nel suo territorio.

⁴³ Un esempio di norma regionale in materia di responsabilità civile è quella contenuta nell'art. 55 della legge Reg. Piemonte 4 settembre 1996, n. 70, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», che ascrive alle aziende faunistico-venatorie la responsabilità extracontrattuale per i danni cagionati dalla fauna selvatica anche se non sotto la loro custodia, realizzando per tal modo un allargamento della fattispecie contemplata dall'art. 2052 c.c.

⁴⁴ Cfr. A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, cit., 206, 212, e 219 s.

⁴⁵ Per approfondimenti sull'argomento, si veda AA. VV., *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, a cura di M. Nuzzo, vol. I, Torino, 2014.

⁴⁶ Così, *ex multis*, Corte cost. n. 369/2008 ha dichiarato illegittima una legge regionale lombarda, che imponeva di

JUS CIVILE



Sono molteplici – al di là del dato testuale – le ragioni in grado di chiarire la scelta, compiuta dalla Consulta, di chiudere ogni spazio alla legislazione privatistica regionale, declinando la proposta genovese. Innanzi tutto, il giudice delle leggi potrebbe aver scorto nel tasso di discrezionalità immanente al giudizio di ragionevolezza un possibile incentivo alla normazione privatistica delle Regioni e, di conseguenza, il rischio di un indesiderabile incremento dei conflitti di competenza fra centro e periferia. Inoltre, la Corte si è verosimilmente lasciata trascinare dallo spirare del vento europeo, che – com'è noto – preme verso l'uniformazione delle regole giuridiche, piuttosto che verso la loro frantumazione. Ed infine, va detto che la recente giurisprudenza in tema di diritto privato regionale riflette le alterne vicende dell'entusiasmo federalista che, dopo aver condotto alla genesi ed all'approvazione della riforma del titolo V, si è progressivamente affievolito, cedendo il passo ad una nuova ondata di centralismo, principalmente, dovuta alla crisi economica e finanziaria⁴⁷.

Se quindi, per le regioni anzidette, la ricostruzione teorica stimolata da Vincenzo Roppo non è riuscita sinora ad orientare il corso della giurisprudenza costituzionale, quell'idea sembra invece aver influenzato la letteratura giuridica successiva: per averne prova, basta leggere la voce *Diritto privato regionale* introdotta, di recente, nel *Digesto delle discipline privatistiche*⁴⁸.

ottenere l'autorizzazione dell'assemblea condominiale per svolgere attività di *bed & breakfast*, perché attinente all'ordinamento civile; Corte cost. n. 295/2009 ha dichiarato illegittima una legge regionale pugliese, che impediva ai privati di concordare la ripartizione delle quote di spettanza nella catena di distribuzione dei farmaci, motivando che il contratto e, specificamente, l'autonomia privata non può essere oggetto di discipline regionali; Corte cost. n. 162/2013 ha dichiarato illegittima una legge regionale laziale, che regolava la responsabilità civile dei piloti di velivoli e del gestore di avio superfici, poiché afferente alla materia dell'ordinamento civile; Corte cost. n. 290/2013 ha dichiarato illegittima perché riguardante l'ordinamento civile, la legge regionale lucana, secondo cui, qualora le strutture private accreditate dal S.s.r. risultassero inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale, le aziende sanitarie, previa diffida a pagare, avrebbero potuto sospendere i pagamenti dovuti alle strutture private e sostituirsi alle strutture stesse. Corte cost. n. 97/2014 ha dichiarato illegittima la legge regionale umbra, che prevedeva che l'esecutore a qualsiasi titolo di lavori di ripristino di immobili di proprietà privata di importo pari o superiore a 150.000 euro dovesse essere in possesso di attestazione di qualificazione rilasciata da una società organismo di attestazione, perché incidente sull'autonomia negoziale dei privati. Corte cost. n. 228/2016 ha dichiarato illegittima la legge regionale toscana che attribuiva i beni stimati (cave delle Alpi apuane) al patrimonio indisponibile dei comuni di Massa e di Carrara, motivando che il regime proprietario dei beni, siano essi pubblici o privati, fa parte dell'ordinamento civile e, quindi, solo lo Stato può adottare norme tese a regolarlo.

Le uniche leggi regionali che la Consulta salva dalla declaratoria d'incostituzionalità sono quelle che hanno un oggetto di diritto privato in senso improprio (così, per esempio, Corte cost. n. 318/2009 ha reputato legittima la legge regionale ligure che prevede un onere di trascrizione del vincolo pertinenziale parcheggio/immobile al fine di ottenere l'esenzione dal contributo di costruzione), ovvero che hanno un contenuto privatistico programmatico (così, per esempio, Corte cost. n. 94/2011 sulla legge regionale ligure che si prefigge l'obiettivo di garantire a ciascuno la parità d'accesso ai servizi pubblici e privati, eliminando ogni potenziale fattore di discriminazione).

⁴⁷ È ben nota la correlazione esistente tra momenti di difficoltà economica e tendenze al rafforzamento del centro. Ciò è storicamente attestato ad esempio: nell'esperienza degli Stati Uniti d'America, dall'interpretazione estensiva dei poteri federali (enumerati dall'art. 1 della Costituzione) fatta dalla Corte Suprema negli anni successivi alla grande depressione del 1929; in Germania, dall'incisivo uso della *konkurrierende Gesetzgebung* (contenuta nell'art. 72 del *Grundgesetz*) fatta dal *Bund* per estendere le proprie competenze a scapito di quelle dei *Länder*, di modo da riuscire a gestire organicamente la ricostruzione del Paese negli anni del dopoguerra; e presso di noi, dal faticoso avvio delle regioni ordinarie negli anni della ripresa postbellica (v. R. BIN e G. FALCON, *op. cit.*, 14 s., 21 s., 79 s.).

⁴⁸ A. MUSIO, voce *Diritto privato regionale*, in *Dig. (disc. priv.)*, Agg., Torino, 2012, 362 s. riprende pedissequamente la teorizzazione proposta da Vincenzo Roppo.

JUS CIVILE



Ma soprattutto, al di là di questo (pur significativo) risultato scientifico, paiono profilarsi dall'attuale scenario politico taluni segnali di ripresa dell'anelito autonomista: alludo, segnatamente, alla reiezione popolare della riforma costituzionale del 2016, che prevedeva una ridefinizione *in pejus* delle competenze legislative regionali e l'attribuzione allo Stato di un più netto potere di supremazia⁴⁹; alle iniziative intraprese, in questi ultimi mesi, da parte delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna al fine di conseguire le forme e le condizioni particolari di autonomia prefigurate dall'art. 116, co. 3, Cost.; ed infine, al tentativo di secessione perpetrato dalla comunità catalana durante l'autunno appena trascorso. Inoltre, nell'odierno quadro istituzionale sembrano schiudersi alcuni nuovi spazi per l'impiego concreto della teorizzazione elaborata dai civilistici genovesi: spazi che non si collocano dentro al Palazzo della Consulta e, perciò, al cuore del conflitto tra centro e periferia; bensì, all'interno di alcune sedi di confronto tra Stato e Regioni e, quindi, a monte del procedimento legislativo. Per esempio, la topografia del diritto privato, disegnata in funzione della sua resistenza alla diversità locale, potrebbe servire alla Conferenza Stato-Regioni per concordare, in relazione a singole materie, quali profili civilistici debbano risultare necessariamente uniformi ed in quali ambiti il legislatore regionale resti invece libero di agire⁵⁰. Oppure, quella teorizzazione potrebbe trovare qualche risvolto applicativo nel contesto dell'intesa che, a breve, lo Stato dovrà raggiungere con le Regioni intenzionate ad ottenere lo *status* di autonomia differenziata di cui all'art. 116, co. 3, Cost.⁵¹.

Dunque, malgrado la resistenza opposta dalla Corte costituzionale, esiste il modo per evitare di disperdere la sostanza (anche) politica del contributo che la sensibilità culturale dei civilisti genovesi ha dato al tema del diritto privato regionale. Ferma restando, naturalmente, la possibilità che, nel prossimo futuro, la dottrina privatistica dia vita ad un «dibattito corale» capace di orientare anche il giudice delle leggi verso l'adozione di soluzioni che rappresentino una sintesi bilanciata tra peculiarità (locali) e uniformità (di sistema).

⁴⁹ Segnatamente, la riforma costituzionale prevedeva l'eliminazione delle competenze concorrenti, il trasferimento allo Stato di diverse attribuzioni normative regionali, ed una clausola c.d. di supremazia, in virtù della quale il legislatore nazionale avrebbe potuto intervenire in materie non assegnate dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato ove necessario a tutelare l'unità giuridica o economica del Paese oppure l'interesse nazionale.

⁵⁰ Sul ruolo che la Conferenza Stato-Regioni potrebbe assolvere in funzione della definizione del riparto di competenze legislative in ordine alle singole materie si veda la proposta avanzata da R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2016, 794 ss.

⁵¹ Come, del resto, aveva preconizzato A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, cit., 167, nt. 74. Deve precisarsi, però, che tra le materie richiamate dall'art. 116, comma 3, Cost. non vi è l'«ordinamento civile», ma compaiono materie che possono presentare interferenze con quest'ultimo: così, ad esempio, la materia «tutela dell'ambiente» può lambire la disciplina della responsabilità extracontrattuale, la materia «tutela dei beni culturali» può intersecare l'istituto della proprietà, la materia «tutela e sicurezza del lavoro» può toccare la regolamentazione del contratto o del rapporto di lavoro.