

La materia "ordinamento civile": una ulteriore competenza trasversale dello Stato? *

di Simone Calzolaio **

Indice: 1. Il rebus della materia "ordinamento civile" - 2. Tratti fondamentali della giurisprudenza costituzionale in tema di competenze trasversali dello Stato - 3. L'"ordinamento civile": una competenza trasversale?.

1. Il rebus della materia "ordinamento civile".

Aderendo ad una delle opinioni espresse in dottrina[1] ed approfondendo alcuni spunti offerti dalla giurisprudenza "costituzionale" della Corte di Cassazione (1948-1956)[2], la Corte costituzionale, sin dalle sue prime decisioni, ha enucleato il limite del diritto privato per la legislazione regionale[3].

Già con la sent. n. 7 del 1956 il giudice costituzionale affermava che *"le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall'attività privata rivolta alla terra, quale bene economico, sia nella fase organizzativa, che in quella produttiva; rapporti che devono essere regolati dal codice civile. Possono, invece, occuparsi dei problemi attinenti alla organizzazione anche tecnica e allo sviluppo agricolo e forestale dell'isola alla cui soluzione è interessata la collettività"*.

Aggiungeva in una più recente pronuncia che la potestà legislativa regionale *"incontra il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati"*[4].

Si tratta di un orientamento che non è stato mai mutato e che ha trovato costantemente conferma nelle decisioni della Corte costituzionale[5]. D'altra parte, salve le affermazioni di principio, talvolta la Corte ha interpretato in modo restrittivo e tassativo questo limite[6], talaltra ha permesso episodiche e marginali ingerenze della legislazione regionale nell'alveo del diritto privato[7]: in buona sostanza, però, non è riuscita fino in fondo a chiarire la portata del limite e quindi ad offrirne una lettura capace di non essere condizionata dalla singolarità e dalla episodicità dei casi decisi[8].

E', in fondo, quanto sta accadendo anche ora, dopo la riforma costituzionale del Titolo V, con la materia "ordinamento civile"[9].

In alcune iniziali pronunce la Corte sembra aver segnato un'apertura rispetto al cd. "diritto privato regionale". Così, nella celeberrima sent. n. 282 del 2002, il giudice costituzionale ha affermato che *"si deve escludere che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell'area dell'"ordinamento civile", riservata al legislatore statale. Altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell'area, altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l'incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale"*. La stessa linea viene tenuta nella sent. n. 94 del 2003[10].

Entrambe queste pronunce sembrano ritagliare uno spazio, esiguo, al legislatore regionale in relazione alla disciplina di aspetti riconducibili al diritto privato[11].

Ma fin dove può spingersi il "diritto privato regionale"? Certamente non può arrivare a regolare autonomamente nuove fattispecie di indubbio stampo privatistico - come, di per sé, è il *mobbing* - specialmente se non organicamente disciplinate a livello nazionale[12].

In tale contesto, la Corte trova il modo di sottolineare come la riserva statale in tema di "ordinamento civile" rappresenti l'esplicitazione del "vecchio" divieto, per la legislazione regionale, di alterare *"le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati"*[13].

Tale affermazione sembrerebbe svelare la volontà del giudice costituzionale di ritenere inalterati, dopo la riforma

costituzionale del 2001, i termini del rapporto fra legge regionale e diritto privato.

In realtà, proprio la giurisprudenza costituzionale del 2005, di cui di seguito, sembra precisare che, anche a ritenere identico a se stesso il limite del diritto privato (prima e dopo la riforma costituzionale), è proprio la modificazione del contesto costituzionale in cui quel limite si muove a giustificarne, se non un cambiamento, almeno alcuni piccoli, ma non per questo insignificanti, aggiustamenti[14].

Fra le diverse sentenze in materia di "ordinamento civile" rese nell'anno in corso[15], solo alcune mi sembrano significative per individuare qualche passaggio sufficientemente logico da poter essere schematizzato[16]:

A. L'inestricabile intreccio fra "ordinamento civile", "tutela e sicurezza del lavoro" e "formazione professionale".

Nelle sentt. n. 50 e 51 del 2005 si realizza quella che la Corte costituzionale chiama "concorrenza delle competenze". Trattasi, in linea di massima, di un intreccio di competenze legislative che si realizza nell'ambito di un corpo normativo unitario tale da non poter esser risolto individuando un confine netto fra competenze legislative dello Stato e delle regioni.

Per risolvere questi casi anomali, ma non così rari, di sovrapposizione di competenze, il giudice costituzionale ha individuato almeno due criteri: il criterio di prevalenza ed il principio di leale collaborazione[17].

Nelle sentenze citate, il conflitto si realizza, per quel che qui interessa, fra le materie "ordinamento civile", "tutela e sicurezza del lavoro" e "formazione professionale" e, di norma, viene risolto dalla Corte legittimando le competenze statali.

In questo contesto assume carattere paradigmatico la parte della decisione dedicata all'"apprendistato". Qui l'affermazione generale per cui la "formazione aziendale" concerne il rapporto contrattuale (e quindi l'"ordinamento civile") e quella "pubblica", invece, rientra nella "formazione professionale" (di competenza regionale residuale) è messa profondamente in crisi dalla disciplina statale[18] in cui "*né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro*"[19]. Nel contesto della unitaria disciplina statale dell'apprendistato, in altri termini, si realizzano tanto i fini della formazione professionale "pubblica" che di quella "privata", peraltro prevedendo il coinvolgimento, a vario titolo, delle regioni nella regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato[20]. Per questo la Corte, evitando di dover entrare nel merito delle singole disposizioni[21], ritiene legittimo l'impianto legislativo complessivo in quanto "*non lede le competenze regionali e costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione*".

Tale impostazione, in quanto ricorrente anche in altre decisioni[22], può forse rappresentare un primo punto "fermo"[23]: quando l'"ordinamento civile" si sovrappone inestricabilmente con ambiti o materie di competenza regionale, anche se la disciplina legislativa è posta esclusivamente dallo Stato, le regioni devono essere coinvolte nei processi decisionali che, in senso lato, le riguardano. E, aggiungerei, non è detto che, all'esito delle procedure collaborative, non finiscano per porre norme con incidenza *anche* privatistica.

B. "Pubblico" e "privato" nella materia "governo del territorio".

Nella sent. n. 232 del 2005 la Corte dichiara incostituzionale una disposizione legislativa regionale in tema di distanze fra costruzioni[24]. Il giudice costituzionale svolge un peculiare *iter* argomentativo che può essere così sintetizzato:

a) la disciplina delle distanze fra costruzioni è materia regolata dal c.c. (artt. 873 ss.) che attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi ed è quindi riconducibile - per quanto concerne questi rapporti - nell'alveo della materia "ordinamento civile";

b) "*tuttavia, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri (...) specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda - ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso - esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici.(...) / Una volta assegnate alle Regioni competenze normative primarie, il rilievo della connessione e delle interferenze tra interessi privati e interessi pubblici e della importanza delle caratteristiche locali in tema di distanze tra costruzioni ha trovato attuazione nel riparto di competenze legislative e nell'attribuzione alle Regioni, in sede di competenza concorrente, della materia del governo del territorio, comprensiva, come si è detto, dell'urbanistica e dell'edilizia. / Ma in quanto titolari di competenza concorrente e non residuale riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato,*

le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale.";

c) quindi si enucleano i (due) principi fondamentali cui la disciplina regionale deve attenersi[25], in concreto violati dalla norma impugnata, con la precisazione che i "limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi".

In questa pronuncia sembra ammettersi che l'attività legislativa delle regioni, seppur finalizzata a disciplinare materie connotate dall'esclusivo o prevalente interesse pubblico, finisca per avere ricadute sul diritto privato[26]: se la disposizione impugnata avesse rispettato i principi fondamentali della materia "governo del territorio" enucleati dalla Corte avrebbe potuto legittimamente derogare al codice civile.

Tale connessione fra interessi pubblici e privati richiamata nella decisione, peraltro, si realizza tutta nell'alveo della materia "governo del territorio" e non, come ci si poteva attendere, fra "ordinamento civile" e "governo del territorio"[27]. Va sottolineato, dunque, che il giudice costituzionale sembra inglobare, nel caso in questione, la disciplina degli interessi privati in quella degli interessi pubblici, realizzando un'espansione della materia "governo del territorio" che si sovrappone all'"ordinamento civile" e i cui principi (*di governo del territorio*) segnano anche il limite della competenza esclusiva.

In tale prospettiva, si evidenzia che materie legislative come il "governo del territorio" (ma se ne possono trovare facilmente altre, anche di competenza regionale residuale come l'"agricoltura"[28]) sono radicate su di una commistione di interessi, insieme pubblici e privati[29], in forza della quale non si può escludere che interventi diretti alla regolazione dei primi finiscano per giustificare, entro certi limiti, l'ingerenza regionale sui secondi. L'analisi, sembra suggerire la Corte, va svolta caso per caso.

C. La sent. n. 106 del 2005: un'impostazione superata... dai fatti.

Nella sent. n. 106 del 2005 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della provincia autonoma di Bolzano con cui si prevedeva *"la surrogazione legale della Provincia autonoma nel credito di mantenimento a fronte del pagamento delle prestazioni assistenziali disciplinate dalla legge"*.

Il giudice costituzionale, premette che l'art. 1203 del c.c. stabilisce che la surrogazione legale ha luogo di diritto oltre che in una serie di casi previsti tassativamente dalla medesima disposizione ai numeri da 1 a 4 anche "negli altri casi stabiliti dalla legge", secondo il rinvio operato dal n. 5 della medesima disposizione.

Da ciò trae che la surrogazione legale in quanto *"istituto del diritto civile destinato a regolare gli effetti del pagamento di una obbligazione da parte di soggetto diverso dall'obbligato"* rientra indubbiamente nella nozione di "ordinamento civile" e *"di conseguenza deve affermarsi che gli "altri casi previsti dalla legge", cui fa riferimento la norma, non possono essere che quelli disciplinati espressamente da altra legge statale. In caso contrario nell'ordinamento si creerebbe la possibilità di introdurre, mediante leggi regionali o delle Province autonome, ipotesi di surrogazione legale invece riservate alla competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza che verrebbe frustrata l'esigenza di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale di un modo di adempimento delle obbligazioni e dell'effetto dell'adempimento da parte di un terzo"*.

Questa pronuncia, ancorché recentissima, è già stata oggetto di rilievi critici[30].

A mio avviso, più che segnare un *revirement* giurisprudenziale, questa sentenza rappresenta, nel panorama giurisprudenziale descritto nel testo, un caso isolato, subito smentito, nella sostanza, dalla sent. n. 232 del 2005.

Non può infatti non assumere rilievo determinante e, in certo senso, "pedagogico", il seguito di questa sentenza: dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 12 della legge provinciale, infatti, la Provincia non ha dovuto affrontare particolari difficoltà per ottenere lo stesso fine che, per roboanti ragioni di uniformità della legislazione in materia di adempimento delle obbligazioni, la Corte costituzionale sembrava averle impedito di raggiungere.

E' bastata una modifica all'art. 12, che ora recita: "presupposto per l'erogazione in via anticipata dell'assegno di mantenimento è che la/il richiedente surroghi la Provincia nei propri diritti nei confronti dell'obbligata/obbligato ai sensi

dell'articolo 1201 del codice civile e ne dia comunicazione all'obbligata/obbligato con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno. La Provincia autonoma riscuote le somme erogate in via anticipata e gli interessi maturati direttamente dalla persona obbligata al mantenimento".

In questo caso, ai fini della nostra analisi più che un punto fermo, sembra maturare un'evidenza: che senso ha negare alla regione di disciplinare in via generale con legge, incidentalmente e marginalmente concernente il "diritto delle obbligazioni", oggetti o finalità che comunque potrebbe e può perseguire e raggiungere attraverso la disciplina delle proprie azioni pubbliche e amministrative?

In tutte queste ipotesi, specialmente dopo la riforma costituzionale, dovrebbe tornare alla mente del giudice costituzionale un inciso tratto dalla sua stessa giurisprudenza secondo il quale *"l'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera però in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza"*[31].

Provando a sintetizzare l'ondivaga giurisprudenza costituzionale, sembrano tre, quindi, le tendenze da sottolineare.

In primo luogo, quando vi è sovrapposizione inestricabile di competenze (nel caso trattato, "ordinamento civile", "tutela e sicurezza del lavoro", "formazione professionale") la Corte sancisce che la legislazione statale deve prevedere necessariamente forme di collaborazione fra Stato e regioni. E questa è una novità non da poco, rispetto al precedente sistema.

Se, invece, il riparto di materie segnala - come nel caso del "governo del territorio" - una commistione di interessi privati (di per sé riconducibili all'"ordinamento civile", spiega la Corte) e pubblici, sono i primi ad essere inglobati nella materia che rappresenta i secondi. E' interessante, in questo senso, come nel caso di specie il limite del diritto privato per la legislazione regionale venga fatto valere, in sostanza, attraverso i principi fondamentali della materia "governo del territorio" e non autonomamente (cioè attraverso il richiamo all'"ordinamento civile").

Infine, la Corte ha ritenuto di porre, a mio avviso episodicamente, uno steccato rispetto alla possibilità da parte delle regioni di disciplinare, a margine e completamento delle proprie indiscusse competenze in materia di "assistenza pubblica", aspetti incidenti sul diritto privato delle obbligazioni.

2. Tratti fondamentali della giurisprudenza costituzionale in tema di competenze trasversali dello Stato.

Per introdurre la questione della riconducibilità della materia "ordinamento civile" alla tipologia delle cd. materie trasversali[32] è inevitabile delineare, seppur in modo schematico, il quadro delle materie trasversali "certificate" dalla giurisprudenza costituzionale[33].

La Corte costituzionale ha accolto nella giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale del Titolo V il concetto di "materia trasversale", individuando fra le materie elencate nel comma secondo dell'art. 117 alcuni titoli di intervento trasversale dello Stato, che possono permettere alla legge statale di intervenire in ambiti che sembrerebbero, sulla carta (cioè in base agli elenchi di materie individuati nell'art. 117, secondo e terzo comma), riservati al legislatore regionale.

Bisogna premettere - e la questione ha una sua rilevanza specifica per la materia "ordinamento civile" e per la configurabilità di un "diritto privato regionale" - che l'individuazione di un titolo di intervento trasversale dello Stato non necessariamente comporta l'espandersi quanti-qualitativo delle competenze statali.

Come si vedrà di seguito - ad es. nel caso della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - l'affermazione della trasversalità può coincidere col ritrarsi della competenza statale e col ritaglio di competenze legislative in favore delle regioni.

Le materie finora individuate esplicitamente come trasversali sono la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (leading case sent. n. 407 del 2002[34], costantemente confermata dalla giur. cost. successiva), i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (in questo caso il riconoscimento della materia trasversale è avvenuto con un *obiter dictum* contenuto nella sent. n. 282 del 2002, poi ripreso, fra le altre, nelle sentt. nn. 88 e 370 del 2003[35]); la "tutela della concorrenza" (leading case sent. n. 14 del 2004[36], poi confermata, fra le altre, dalla sent. n. 272 del 2004); l'"ordinamento penale"[37] (leading case sent. n. 185 del 2004)[38].

Al contrario di quanto ci si poteva attendere, nella giurisprudenza costituzionale non viene individuato un concetto unitario di "materia trasversale".

Il contenuto trasversale di queste materie viene declinato in modo differenziato ed anzi per ciascuna di esse assume un significato ed una portata autonomi.

Provando a sintetizzare, infatti, la Corte afferma che "la tutela dell'ambiente rappresenta non una materia in senso stretto, ma un valore costituzionale che, in quanto tale, configura una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale"[39].

Con ciò si valorizza l'idea secondo cui la previsione in capo allo Stato della competenza legislativa in ordine alla tutela dell'ambiente non preclude interventi di maggior tutela da parte della legge regionale, laddove le regioni conservino autonomi titoli di legittimazione ricavabili dall'articolo 117, terzo o quarto comma, e questi interventi si collochino nell'ambito degli *standards* minimi di tutela fissati con legge dello Stato.

In altri termini, questa competenza trasversale dello Stato nasce, come si precisava all'inizio, per lasciare uno spazio maggiore al legislatore regionale e, sottolineando l'elemento valoriale che caratterizza la tutela dell'ambiente, ne rende indefiniti non solo i *confini*, ma, ancor prima, i *contenuti*.

Rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni il giudice costituzionale precisa che "non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti sull'intero territorio nazionale il godimento di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle"[40].

La Corte non si limita ad individuare una materia trasversale, come nel caso della tutela dell'ambiente, idonea ad investire una pluralità di materie, ma più generalmente sembra descrivere una "non-materia" indefinita ed indefinibile *a priori* e potenzialmente dotata di un carattere di omnicomprensività.

Infatti, ad esempio, - come affermato in dottrina[41] - sembra sostenibile che mentre i "livelli essenziali delle prestazioni" certamente ricomprendono in sé il diritto ad un ambiente salubre, non può dirsi - almeno *prima facie* - il contrario e cioè che la "tutela dell'ambiente" ricomprenda i "livelli essenziali delle prestazioni".

La "tutela della concorrenza", secondo la Corte, "non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, (...) l'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che (...) esprimono un carattere unitario (...) L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica"[42].

In questo caso, dunque, la trasversalità deriva dalla rilevanza macroeconomica dell'intervento statale ed è attraverso tale criterio che diviene possibile individuare la portata della competenza statale e, specularmente, delle competenze regionali.

Infine la competenza statale in materia di "ordinamento penale" comporta che "le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia". Inoltre, prosegue il giudice costituzionale, "la «materia penale», intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile *a priori*; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni. Si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale,

potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni"[43].

Nel caso di specie, attraverso le sembianze della materia trasversale, si ribadisce un limite generale che sin dall'inizio della sua attività la Corte costituzionale aveva individuato[44] e cioè il cd. "limite del diritto penale", in base al quale la competenza a disciplinare fattispecie a rilevanza penalistica è tassativamente statale. Con l'impostazione citata, peraltro, la Corte ribadisce perentoriamente che nessun riparto di materie può incidere o limitare tale competenza statale[45].

E' possibile ricondurre la materia "ordinamento civile" ad una delle tipologie sin qui, brevemente, esaminate?

In particolare, l'"ordinamento civile" è configurabile come "valore costituzionale", come "non-materia", come titolo di unificazione nelle mani dello Stato delle competenze incidenti sull'assetto economico generale o, infine, come "*insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa*"? E' configurabile, in alternativa, come autonoma materia trasversale?

3. L'"ordinamento civile": una competenza trasversale?

In mancanza di una pronuncia della Corte costituzionale che esplicitamente individui nell'"ordinamento civile" una materia trasversale è probabilmente utile vagliare, nel contesto giurisprudenziale che si è descritto precedentemente, gli elementi che militano a favore di una configurazione dell'"ordinamento civile" come materia trasversale e quelli che, invece, sembrano negare questa ipotesi.

Sicuramente rappresenta un tratto di trasversalità la *natura* del limite del diritto privato.

Affermare che le regioni non possono alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti fra privati significa anche individuare altrettante competenze legislative dello Stato che si collocano al fianco delle più diverse competenze regionali (concorrenti o residuali). Infatti la Corte ha individuato conflitti di competenze fra "ordinamento civile" e, di volta in volta, "tutela e sicurezza del lavoro", "formazione professionale", disciplina dei "consorzi idraulici", "assistenza sociale", "governo del territorio" (ecc.)[46].

D'altra parte, almeno in questo caso, si può sottolineare che la presunta trasversalità della materia "ordinamento civile" tende a confondersi con la sua ampiezza.

Come la Corte sembra riconoscere[47] è molto arduo negare che la legislazione regionale, seppur di stampo prettamente amministrativistico, possa evitare del tutto di avere conseguenze sul piano civilistico[48], specialmente quando le regole poste divengono parametro per l'accertamento della responsabilità civile, nel quadro fissato dalla legislazione statale.

In altre decisioni, al contrario, la Corte è sembrata riesumare una (anacronistica) rigida distinzione fra diritto privato e diritto pubblico-amministrativo, come fondamento della distinzione delle competenze legislative statali e regionali[49].

In generale, milita contro la configurazione dell'"ordinamento civile" come materia trasversale l'approccio ermeneutico della Corte stessa: nelle sentenze analizzate in precedenza il giudice costituzionale ragiona di *conflitti fra materie*, in cui nessuna prevale in ragione della sua trasversalità (come, invece, accade nel caso dell'"ordinamento penale"), ma che vanno ricomposti secondo i criteri che la Corte stessa ha individuato, nel corso dell'ultimo triennio, per risolvere i frequenti intrecci di competenze fra materie.

Quindi, la Corte[50] ha fatto uso, per distinguere l'ambito proprio dell'"ordinamento civile" da quello di altre materie, del *criterio di prevalenza*, del *principio di leale collaborazione*[51] e del contesto storico-normativo.

In un certo senso, dunque, al momento attuale sembra difficile trovare una sintesi fra i tre elementi individuati -

trasversalità del limite, ampiezza della materia, interpretazione *per materie* della Corte - che permetta di risolvere la questione della configurabilità dell'"ordinamento civile" come "materia trasversale".

Di certo l'ultima parola spetta alla Corte costituzionale che finora ha preferito non individuare, almeno espressamente, una nuova competenza trasversale.

Si deve avvertire (seguendo quanto si è tentato di descrivere nel par. 2), in ogni caso, che non sarebbe sufficiente individuare in astratto l'eventuale trasversalità della materia "ordinamento civile", ma, in concreto, bisognerebbe scegliere a quale tipo di trasversalità riferirsi, fra quelle già individuate nella giurisprudenza costituzionale (ed eventualmente fra quelle ipotizzabili a livello dottrinale).

Le conseguenze, come si è visto, possono essere molto diverse, specialmente per quanto riguarda la possibilità di intervento del legislatore regionale.

Da questo punto di vista, peraltro, va notato come si sia delineata una profonda differenza fra le "materie-ordinamento" di competenza esclusiva statale: mentre l'"ordinamento penale" rappresenta un limite inavvicinabile per la legislazione regionale, nel caso dell'"ordinamento civile" si riscontra, obiettivamente, una maggiore apertura (forse è più corretto dire *una minore chiusura*) del giudice costituzionale.

La questione non è secondaria, in quanto in entrambi i casi la Corte finisce per giustificare le decisioni rese nelle "materie-ordinamento" sul principio di eguaglianza[52], peraltro addivenendo ad esiti diversi, come si è visto.

Sotto questo profilo, si gioca molto del futuro della legislazione regionale in tema di diritto privato. Infatti, se nella giurisprudenza costituzionale prevalesse una interpretazione "arida" - da ultimo fatta propria dalla sent. n. 106 del 2005 - delle esigenze egalarie, che tende ad appiattirle sull'idea di necessaria ed indefettibile uniformità della disciplina di diritto privato, allora, salva l'ipotesi non troppo di scuola che singole leggi regionali non finiscano al vaglio della Corte, si salverebbe poco o nulla della possibilità per le regioni di creare un seppur minimo diritto privato regionale. Saremmo di fronte, di fatto, ad una impostazione assimilabile a quella fatta propria per l'"ordinamento penale" - ovviamente in sostanziale discontinuità con la giurisprudenza costituzionale antecedente e successiva alla riforma del Titolo V in tema di "ordinamento civile".

Al contrario, qualora la Corte valorizzasse la sua giurisprudenza più recente - mi riferisco in particolare alle sentt. n. 282 del 2002, 282 del 2004 e 232 del 2005 - non sarebbe difficile leggere nella materia "ordinamento civile", da un lato, la sostanziale continuità rispetto al già noto limite del diritto privato per il legislatore regionale, dall'altro, la contiguità con le materie trasversali che rappresentano un "valore", più che un substrato materiale unitario vero e proprio, come la "tutela dell'ambiente". Il "valore" sarebbe ovviamente costituito proprio dalla necessità di garantire l'eguaglianza di trattamento, sotto il profilo della disciplina dei rapporti intersubiettivi, fra i cittadini sull'intero territorio nazionale, senza dimenticare - come talvolta sembrano fare dottrina e giurisprudenza - che proprio il principio di eguaglianza postula un trattamento identico per situazioni identiche ed un trattamento differenziato per situazioni differenziate[53].

In questa seconda ipotesi, premesso che quali siano i settori del diritto privato differenziabili da regione a regione è tutto da scoprire, come può essere ragionevole negare diritto di cittadinanza al "diritto privato regionale"?

* In corso di pubblicazione su "La Cittadinanza europea", ed. Philos, 2006.

** Dottorando in diritto costituzionale - Università di Bologna)

[1] Cfr. G. Miele, *La Regione*, in «*Commentario sistematico della Costituzione italiana*», diretto da P. Calamandrei e A. Levi, 1950, Firenze, vol. II, p. 316 ss. In realtà, anche il Virga (P. Virga, *La regione*, Giuffrè, 1949, p. 55-56) non si era allontanato dal nucleo essenziale della questione quando sosteneva che "non è già che il diritto privato o il diritto penale o il diritto processuale in sé e per sé considerati sono esclusi dalla competenza legislativa regionale, ma sono le materie che sono disciplinate da tali diritti che, nella loro grande generalità, sono sottratte alla competenza regionale".

[2] Come viene ricordato da E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, p. 11, la Corte di Cassazione fu chiamata "nel periodo che va dal 1948 al 1956, a svolgere il controllo di costituzionalità della legge con effetti limitati al

caso concreto". Si vedano anche, nel medesimo volume, i riferimenti dottrinali (specific. p. 12, nota 1) e la casistica giurisprudenziale del Supremo Collegio (spec. p. 13, nota 3) citati.

[3] Per una ricostruzione analitica della giurisprudenza costituzionale, precedente e successiva alla riforma costituzionale del 2001, in tema di limite del diritto privato si rinvia a E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, cit., cap. I e III.

[4] Così Corte cost., sent. n. 82 del 1998.

[5] Fra le molte, cfr., Corte cost., sentt. n. 36 del 1957, 154 del 1972, 391 del 1989, 35 del 1995, 462 del 1995, 82 del 1998.

[6] Cfr., ad. es., Corte cost., sent. n. 154 del 1972.

[7] Cfr. Corte cost., sentt. n. 391 del 1989 e n. 352 del 2001.

[8] Per un arguto punto di vista sul rapporto fra legislazione regionale e diritto privato nella giurisprudenza costituzionale antecedente la riforma costituzionale del 2001 v. P. Vitucci, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in «Studi in onore di Leopoldo Elia», II, Milano, 1999.

[9] "Materia" nella quale la dottrina prevalente (cfr. la ricostruzione delle tesi definite "continuiste" in E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, cit., p. 269 ss.) ritiene formalizzarsi il "vecchio" limite del diritto privato.

[10] La Corte afferma che *"La legge regionale, ad avviso della difesa erariale, modificherebbe la disciplina in tema di proprietà privata o pubblica degli immobili entro cui operano i "locali storici": ciò perché i soggetti proprietari dei locali stessi potrebbero essere esclusi dall'iniziativa di chiedere i finanziamenti relativi ad interventi di modificazione dei loro beni, con la possibile conseguenza di vedersi imporre vincoli di destinazione d'uso su questi ultimi senza essere stati chiamati in causa. Questi rilievi appaiono infondati sulla base di quanto espressamente previsto dall'art. 7, commi 2 e 3, della legge 6 dicembre 2001, n. 31. Tale norma, infatti, subordina esplicitamente l'erogazione dei finanziamenti in conto capitale ad "apposito atto d'obbligo unilaterale prodotto dai soggetti beneficiari dei finanziamenti, da trascrivere, nel rispetto della normativa vigente, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, a loro cura e spese, previo assenso dei proprietari dei locali storici, se diversi dai beneficiari stessi". La trascrizione di atti del genere, costitutivi dei suddetti vincoli, appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell'ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione (...). D'altra parte previsioni del genere appaiono ormai ricorrenti nella legislazione regionale."* È interessante rilevare come la Corte valuti il riferimento alle "leggi speciali" operato dall'art. 2672 c.c. come concernente sia leggi statali sia leggi regionali, al contrario di quanto è accaduto nella recente sent. n. 106 del 2005, in cui ha ritenuto, in tema di surrogazione legale, tassativamente riferito alla legge statale il rinvio agli "altri casi stabiliti dalla legge" contenuto nell'art. 1203, n. 5, c.c. In tale prospettiva, ammesso e non concesso che la distinzione abbia una valenza generale, dovrebbe intendersi che quando il c.c. rinvia a "leggi speciali" è ammissibile un intervento "integrativo" regionale, invece, quando rimanda ad "altri casi stabiliti dalla legge" (o formule analoghe) ci si riferisca solo alla legge statale. Una spiegazione potrebbe essere data dal fatto che in quest'ultima tipologia di casi la legge integra direttamente il contenuto e la sfera d'azione dell'istituto considerato e quindi, nel ragionamento della Corte, deve essere "legge statale". Inoltre, l'idea per cui se il c.c. rinvia a leggi speciali "vi s'intendano comprese quelle regionali, se la materia è stata trasferita alla Regione" riecheggia proprio uno dei primi commenti dottrinali dedicati alle neo-istituite regioni (cfr. G. Miele, *La Regione*, in «Commentario sistematico della Costituzione italiana», cit., p. 316-317, da cui è tratto il virgolettato appena citato).

[11] Non sembra negare questa impostazione la sent. n. 300 del 2003 in cui si specifica che *"L'art. 11 della legge n. 448 del 2001 [recante Modifiche al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, in materia di fondazioni] opera infatti non in questa materia [di competenza concorrente: "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale"] ma in quella dell'«ordinamento civile», comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. (...) Ciò non toglie, naturalmente, che nei confronti dell'attività delle fondazioni di origine bancaria, come di quella di qualunque altro soggetto dell'«ordinamento civile», valgano anche le norme regionali, emanate nell'ambito delle proprie competenze per disciplinare i diversi settori dell'attività nei quali queste istituzioni, secondo i propri statuti, operano."*

[12] Nella sent. n. 359 del 2003 la Corte ritiene che *"la normativa in materia di mobbing può avere un triplice oggetto, in quanto può riguardare la prevenzione e repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno, le misure di sostegno psicologico e, se del caso, l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno ed il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito. (...) Le considerazioni svolte permettono di affermare, riguardo ai parametri costituzionali evocati, che la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione). (...) [La legge regionale] all'art. 4, comma 2, lettera d), prevede una vera e propria diffida, anche se tale termine non ricorre nella prescrizione che il centro anti-mobbing - in ipotesi anche una mera associazione privata - rivolge al datore di lavoro perché esegua gli obblighi relativi alla tutela della personalità del dipendente e della sua salute nascenti dal rapporto. La previsione di tale diffida vale a configurare un elemento dell'eventuale inadempimento del datore di lavoro e rientra, quindi, nella materia "ordinamento civile", oltre ad essere in contrasto anche con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali [art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione], qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale. (...) Ciò non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze. Deve, viceversa, ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente [e cioè in materia di "tutela e sicurezza del lavoro"], dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie. La legge regionale impugnata, contenendo nell'art. 2 una definizione generale del fenomeno mobbing che costituisce il fondamento di tutte le altre singole disposizioni, è evidentemente viziata da illegittimità costituzionale. Siffatta illegittimità si riverbera, dalla citata norma definitoria, sull'intero testo legislativo".* In merito a questa sentenza è particolarmente interessante il commento di V. Roppo, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, in «Il Corriere Giuridico», n. 9 del 2005, p. 1306, il quale contesta, con ottime ragioni, che la legge regionale annullata ledesse effettivamente le "prerogative del legislatore statale in materia di ordinamento civile". D'altra parte, a mio avviso, non sembra che questa sentenza, anche qualora faccia valere la materia "ordinamento civile" addirittura oltre l'alveo del diritto privato, rappresenti una chiusura rispetto al cd. "diritto privato regionale". Anche a seguire il ragionamento del giudice costituzionale, infatti, se ne trae che ciò che questi non ammette non è una qualsiasi ingerenza regionale in materia di "ordinamento civile", ma, diversamente, l'organica disciplina da parte del legislatore regionale di un'intera materia attinente all'ordinamento civile - il *mobbing* - che non trovi un termine di paragone e quindi, in fondo, di *legittimità*, nella legislazione statale. In tal senso, si può individuare un collegamento fra l'impostazione di questa sentenza e quella della recente sent. n. 271 del 2005, in tema di *privacy*, in cui esiste una legge statale che funge da paradigma di legittimità della legge regionale emiliano-romagnola.

[13] Così nella sent. n. 282 del 2004 ci si richiama *"ad un limite alla potestà legislativa regionale rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117: vale a dire il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati (cfr., da ultimo, sentenze n. 82 del 1998, n. 352 del 2001)".* Continua la sent. affermando che *"La Regione era ed è bensì competente a disciplinare le attività di bonifica, a programmarle sul territorio, a regolarne l'esercizio da parte degli enti pubblici e dei privati proprietari, a stabilire le modalità di gestione delle relative opere (cfr. sentenze n. 66 del 1992, n. 326 del 1998). In questo ambito non è escluso che la legge regionale potesse e possa anche dettare norme per disciplinare in modo nuovo forme di gestione, costitutesi nel tempo in epoche risalenti, di opere di interesse generale, come quelle di adduzione, di distribuzione, di utilizzo e di recupero delle acque, e di sistemi irrigui. Ma la norma impugnata non si limita a riordinare l'esercizio delle attività di bonifica e la gestione delle relative opere, bensì dispone senz'altro la soppressione ex lege di organismi e di gestioni, anche di carattere privato, stabilendo che i consorzi di bonifica - enti pubblici economici a base associativa, nell'attuale configurazione (cfr., nella Regione Emilia-Romagna, gli artt. 5 e 6 della legge regionale 26 novembre 1984, n. 59) - non solo subentrino nell'esercizio dei compiti e delle funzioni dei predetti organismi, ma succedano ad essi nei rapporti giuridici e amministrativi, dunque pure nella titolarità dei beni eventualmente posseduti, al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi. In tal modo la norma censurata, da un lato, travalica il limite, ora ricordato, del divieto di alterare le fondamentali regole del diritto privato; dall'altro lato si risolve in una violazione dei principi costituzionali di autonomia e di salvaguardia della proprietà privata e della libertà di associazione."*

[14] Sembrava aver colto questa possibilità A. Simoncini, *Le "caratteristiche costituzionali" del terzo settore ed il nuovo*

Titolo V della Costituzione, in «Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in onore di Paolo Barile», Cedam, 2003, p. 714, quando affermava, riferendosi alla materia "ordinamento civile", che "quest'area della legislazione statale, infatti, dev'essere riletta alla luce del complessivo sistema di attribuzione della potestà normativa, caratterizzato dalla residualità - e, dunque, generalità - della potestà legislativa regionale e, viceversa, dal necessario fondamento costituzionale espresso dei poteri legislativi dello Stato".

[15] Per la cui analisi complessiva e sistematica si rinvia a E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, cit., p. 277 ss., e, per quella che mi sembra una diversa chiave di lettura, a V. Roppo, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, cit.

[16] Con questa affermazione vorrei avvertire che la riforma costituzionale del 2001 è troppo recente per pretendere che la giurisprudenza costituzionale possa aver già raggiunto un grado accettabile di uniformità e stabilità interpretativa nell'esegesi delle materie legislative, specialmente se si tiene conto della mole del contenzioso che la sta investendo (si vedano i dati presentati nella conferenza stampa sull'attività della Corte cost. nel 2004 tenuta dall'allora presidente V. Onida, in <http://www.cortecostituzionale.it/ita/attivitaacorte/relazioniannualideipresidenti/relazioniannuali.asp>).

[17] I criteri, come si vedrà successivamente, sono in realtà tre, poiché la giurisprudenza costituzionale dichiara di tenere conto anche del contesto storico-normativo. Questo è il passaggio della sent. n. 50 del 2005 in cui ci si riferisce a tali criteri per la risoluzione dei casi di concorrenza di competenze: "*Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*".

[18] Cfr. artt. 48-53, d.lgs n. 276 del 2003.

[19] Si aggiunge nella sent. n. 51 del 2005 che "*la sentenza n. 50 del 2005 (...) ha chiarito (al n. 14, in fine, del "Considerato in diritto") che nell'attuale assetto del mercato del lavoro la disciplina dell'apprendistato si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione). E dunque - poiché le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi - la riserva alla competenza legislativa regionale della materia «formazione professionale» non può escludere la competenza dello Stato a disciplinare l'apprendistato per i profili inerenti a materie di sua competenza (...). Beninteso un tale intervento legislativo dello Stato - proprio perché incidente su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate - deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni*".

[20] Cfr. artt. 48, c. 4; 49, c. 5; 50, c. 3, del d. lgs. n. 276 del 2003.

[21] Evitando, altresì, secondo una sensibilità che le è propria, il rischio di porre nel nulla un articolato edificio normativo di riforma del mercato del lavoro.

[22] Cfr., fra le altre, sent. n. 308 del 2003 in A. Morrone, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Padova, 2005, p. 170 ss.

[23] Ammesso che sia lecito usare questa espressione nell'attuale panorama giurisprudenziale.

[24] Si trattava dell'art. 50, c. 8, lett. c), della legge regionale veneta n. 11 del 2004, dichiarato incostituzionale nella sentenza in parola, con il quale si prevedeva la possibilità che i Piani regolatori generali definissero distanze minori di quelle stabilite nell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, «nelle zone territoriali omogenee B e C1, qualora, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano regolatore generale che comunque non possono essere inferiori a cinque metri, gli edifici esistenti antistanti a quelli da costruire siano stati realizzati legittimamente ad una distanza dal confine inferiore».

[25] Secondo la Corte "*primo principio, fissato in epoca risalente ma ancora di recente ribadito, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori. In secondo luogo, l'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché però siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto*

complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Tali principi si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato."

[26] Questa ipotesi si realizza di frequente anche quando le regioni possono, nell'ambito degli standards fissati con legge statale, derogare *in melius* la disciplina statale: ipotesi classica è quella del cd. diritto dell'ambiente. Ad es., nella sent. n. 407 del 2002 la Corte costituzionale ha ritenuto legittima una legge regionale lombarda (in tema di attività a rischio di incidenti rilevanti) che, per far sorgere in capo al gestore l'obbligo di presentare il rapporto preliminare di sicurezza, riteneva sufficiente una quantità di sostanze pericolose presenti in determinati stabilimenti inferiore rispetto a quella richiesta dalla legge statale. Credo che in tale prospettiva sia inevitabile riconoscere, sulla scia della citata sent. n. 282 del 2002, profili di responsabilità civile in capo a colui che esercita, in Lombardia, un'attività a rischio di incidente rilevante ai sensi della legge regionale, se questi pur ottemperando al disposto della legge statale si rende inadempiente rispetto alle più rigorose cautele richieste dalla legge regionale ed in tale contesto cagioni danni a terzi.

[27] In questa prospettiva, peraltro, sembra trovare conferma il carattere trasversale della materia "governo del territorio", che nel caso di specie arriva a lambire addirittura l'"ordinamento civile", cfr. A. Simoncini, S. Calzolaio, *Verso un sistema di aree naturali protette di diritto europeo? La problematica attuazione della direttiva 92/43/CEE in Italia nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Rassegna di diritto pubblico europeo» n. 2 del 2003, pp.194-196.

[28] E' piena di spunti e sembra confermare, sul piano del diritto positivo, l'impostazione qui adottata, la ricostruzione della materia "agricoltura" dopo la riforma costituzionale di A. Germanò, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117*, in «Le regioni», n. 1 del 2003, p. 117 ss. In particolare, mi sembra importante segnalare alcune conclusioni cui l'A. perviene (p. 189) rispetto al rapporto fra "agricoltura" e "ordinamento civile". Infatti, pur facendo propria una tesi tendente ad escludere la disciplina regionale degli aspetti privatistici intimamente connessi con la materia agricoltura, aggiunge in nota (cfr. n. 219) che "la legislazione ordinaria riconosce alle Regioni una competenza che finisce con l'incidere sui rapporti interprivati nella materia agricoltura e dello spazio rurale", fornendone contestualmente ben tre esempi.

[29] E' noto che la legislazione regionale in materia urbanistica in diverse Regioni (dalla Toscana all'Emilia Romagna al Lazio ed altre) già da molti anni ha avviato riforme profonde del sistema di pianificazione urbanistica e di attuazione degli strumenti urbanistici comunali. Uno dei tratti salienti di tali riforme è quello della introduzione della cd. "perequazione urbanistica", in forza della quale all'interno di determinate aree vaste, che la legge regionale consente di individuare in sede di redazione dello strumento urbanistico comunale, tutti i proprietari divengono titolari di diritti edificatori in misura prestabilita in base agli indici di zona (prescindendo quindi della destinazione delle singole aree, che può non consentirne la materiale edificazione). Tali diritti edificatori possono poi essere commerciati autonomamente rispetto alla proprietà delle aree, per consolidare la edificazione materiale su singole porzioni che lo strumento urbanistico individua ai fini della effettiva trasformazione edilizia. Si tratta di una disciplina attraverso la quale le Regioni di fatto creano attraverso la legislazione urbanistica una nuova categoria di beni, ossia appunto i diritti edificatori, distinti dalla mera proprietà fondiaria, prescindendo dalla riforma della legge urbanistica statale n. 1150 del 1942 e sostanzialmente anticipandone i contenuti. Lo Stato non ha mai sollevato obiezione al riguardo ed anzi la recente proposta di legge parlamentare n. 153 approvata dalla Camera ha recepito e codificato gli istituti della perequazione e dei diritti edificatori (art. 9 comma 3). Si tratta di una vicenda in cui di fatto si riscontra l'intervento delle leggi regionali in un ambito di confine fra il diritto urbanistico ed il diritto privato, che merita di essere autonomamente approfondita ed esorbita dai limiti del presente intervento.

[30] Cfr. E. Lamarque, *Legge della Provincia autonoma di Bolzano, surrogazione legale in favore della Provincia e ordinamento civile*, in www.forumecostituzionale.it.

[31] Così la sent. n. 352 del 2001. Nel senso di una lettura più aperta alla legislazione regionale del principio di eguaglianza si è espressa autorevole dottrina (P. Schlesinger, *Ordinamento civile*, in AA. VV., «L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative», Giuffrè, 2003, p. 29) affermando che tale principio "costituisce - quale che debba esserne l'effettiva portata - regola generale e fondamentale dell'intero sistema, senza distinzioni di «materie» e senza contrapposizioni tra legislazione statale e regionale. Perché mai, allora, nel solo campo dei «rapporti privati» l'art. 3 della costituzione dovrebbe garantire (?) dal rischio di differenziazioni normative *ratione loci*, laddove differenze di questo tipo sono considerate assolutamente normali in tanti campi, appunto in tutti quelli per i quali interventi regionali

non siano tassativamente esclusi? Per quali «materie», dunque, debba garantirsi la «generalità del precetto legislativo» non può dipendere da «pre-giudizi» aprioristici, ma va accertato sulla base delle specifiche scelte effettuate dal costituente. L'eguaglianza - o meglio la «ragionevolezza» - impone di evitare sempre trattamenti discriminatori, ma può convivere con competenze esclusivamente statali o con competenze pure regionali, che quindi consentono differenziazioni normative *ratione loci*". Coerentemente l'A. individua, esemplificativamente, una serie di sub-materie del diritto privato (acque private, proprietà rurale, contratti agrari, servitù coattive, regime delle trascrizioni, registro delle imprese, ipoteche) in cui "non vi è nessuna ragione per non dare rilievo a differenti esigenze a seconda delle diversità regionali". Sotto il profilo del rapporto fra principio di eguaglianza e ammissibilità di una legislazione regionale in tema di diritto privato mi sembrano molto interessanti gli spunti di A. Barca, *Il diritto privato regionale ed il sistema pluralista*, in «La potestà legislativa tra Stato e Regioni», L. Ammannati, T. Groppi (a cura di), Giuffrè, 2003, p. 58. L'A. afferma un punto di vista inedito, credo, nel rapporto fra eguaglianza, pluralismo e ammissibilità di un diritto privato regionale: "il pluralismo (...) recupera e sviluppa l'idea dell'eguaglianza attraverso la tolleranza; la valorizzazione e la protezione della diversità come affermazione della identità e della dignità della persona. In questo senso la legge regionale può offrire un significativo contributo alla democratizzazione del diritto privato; e sarebbe auspicabile dall'interprete una riflessione più approfondita sui testi normativi piuttosto che sulle sentenze della corte costituzionale". Originale anche il collegamento fra diritto privato regionale e combinato disposto degli artt. 2 e 114, c. 1, Cost. (p. 61-62).

[32] Svolge una sintesi, cui si rinvia, della dottrina che ha qualificato l'"ordinamento civile" come materia trasversale E. Lamarque, *Legge della Provincia autonoma di Bolzano, surrogazione legale in favore della Provincia e ordinamento civile*, cit. (v. in particolare nota 4). Va precisato, però, che si tratta per lo più di interventi che, per pure ragioni cronologiche, non hanno potuto tener conto della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo biennio che, come ricorda puntualmente l'A., non ha qualificato in tal senso la materia in questione.

[33] Per una analisi generale del problema della trasversalità di materie e principi nel nuovo Titolo V della Costituzione v. G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in «Diritto pubblico», n. 2 del 2004, p. 461 ss.; per una prima analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di materie trasversali v. G. Arconzo, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 181 ss.

[34] Su cui sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *L'ambiente e la riforma del titolo V della Costituzione (nota breve alle sent. n. 407 e 536 del 2002)*, in www.forumcostituzionale.it. Si vedano anche, fra gli altri, i commenti di M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, e di S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, entrambi in «Le regioni», n. 1 del 2003, rispettivamente p. 318 ss. e 337ss.

[35] Sul tema, fra gli altri, v. A. Simoncini, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in «Le regioni», n. 6 del 2003, p. 1199 ss. e, per una tesi diversa, A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 5 del 2003, p. 1149 ss.

[36] Sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giurisprudenza italiana», n. 3 del 2005, p. 460 ss. e alla dottrina ivi citata.

[37] Sul rapporto fra legislazione statale e regionale in materia di diritto penale si rinvia, per tutti, a G. Di Cosimo, *Regioni e diritto penale*, in «Le regioni», n. 6 del 2004, p. 1307 ss.

[38] Qui ci si riferisce alle materie trasversali individuate dalla Corte fra le competenze esclusive dello Stato. In realtà, però, anche fra le competenze concorrenti si danno materie che possono essere considerate trasversali (v. ad es. il caso della "ricerca scientifica", Corte cost., sent. n. 423 del 2004, p. 11, *in diritto*; da ultimo v. sent. n. 31 del 2005).

[39] Così Corte cost., sent. n. 407 del 2002.

[40] Così Corte cost., sent. n. 282 del 2002.

[41] Sostiene che anche fra livelli essenziali e tutela dell'ambiente possa esservi sovrapposizione di competenze A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1149 ss.: "Un ordine di problemi ulteriore può derivare ancora dall'intreccio di questa competenza non solo con le competenze

regionali, ma anche con altra competenza statale esclusiva: è il caso per esempio dei livelli essenziali di prestazioni concernenti la protezione contro le varie forme di inquinamento, che concernano perciò il "diritto all'ambiente salubre", dove oltre alla competenza in discussione entrano in gioco qui sia quella concorrente sulla tutela della salute, sia l'altra, statale esclusiva per la "tutela dell'ambiente". Quale competenza richiamare per i «livelli essenziali» di prestazioni che siano ad un tempo strumenti indispensabili di protezione dell'ambiente?».

[42] Così Corte cost., sent. n. 14 del 2004.

[43] Così Corte cost., sent. n. 185 del 2004.

[44] Fra le molte, v. Corte cost. sentt. n. 58 del 1959 e n. 179 del 1986.

[45] Segnando una notevole differenza rispetto all'impostazione della sent. n. 232 del 2005, in cui il riparto materiale per cui il "governo del territorio" è materia di legislazione concorrente incide, come visto, nell'interpretazione della Corte.

[46] Su un eventuale conflitto fra "ordinamento civile" e "tutela della salute" v. A.M. Benedetti, *Diritto privato regionale (toscano). Ordinamento civile e sindacato di legittimità costituzionale: è possibile una sentenza interpretativa di rigetto?*, in www.federalismi.it. Altro fronte aperto, almeno a livello dottrinale, fra "ordinamento civile" e competenze regionali è quello delle "professioni" (cfr. sent. n. 353 del 2003 e 353 del 2005).

[47] Cfr. Corte cost., sent. n. 282 del 2002 cit. *supra*.

[48] A questa conclusione "minima" si arrivava sin dall'analisi del previgente art. 117 della Costituzione quando si affermava che "generalmente ammessa è la facoltà della regione di emanare norme di diritto privato, quando ciò sia indispensabile per disciplinare materia di competenza regionale" (così P. Virga, *La Regione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in «Studi sulla Costituzione», III, Giuffrè, 1958, p.425). In quest'ottica, prima della riforma costituzionale del 2001, nella prospettiva di riforma dello Stato regionale italiano, si affermava che "non è affatto necessario che l'ovvia esigenza di mantenere nel campo civile, penale e processuale un elevato grado di uniformità si traduca in una preclusione di capacità. Al contrario, in una concezione tendenzialmente federativa la Regione non può che essere concepita come istituzione potenzialmente partecipe dell'intera esperienza statale, mentre le ovvie limitazioni attengono alla concreta disciplina e non alla natura dell'ente. Conviene dunque, in questo ambito, mantenere un elevato grado di elasticità per consentire alle Regioni interventi, quando questi appaiano necessari, opportuni e ragionevoli" (così G. Falcon, *Federalismo-regionalismo alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in «Il federalismo preso sul serio», Bologna, 1996, p. 125-126). Con sostanziale coerenza, dopo la riforma del Titolo V, lo stesso A. sosteneva che "l'espressione *ordinamento civile e penale* potrebbe (...) contenere una piccola apertura. Se per «ordinamento» si intende non qualunque norma astrattamente incidente sui rapporti privatistici o penalistici, ma le norme che nel loro insieme determinano il sistema, si può ritenere che quanto al diritto privato non siano esclusi adattamenti strettamente conseguenti alla disciplina amministrativistica (o in ipotesi discipline specifiche di istituti particolari, connessi alle attività pubbliche)" (così G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le regioni», n. 6 del 2001, p. 1252).

[49] Il riferimento è ancora alla sent. n. 106 del 2005. In tale prospettiva autorevole dottrina, sin dagli anni '50, ha affermato essere "meramente illusoria" la volontà di fondare il limite del diritto privato per la legislazione regionale "nella difficile scelta di un *criterio distintivo fra diritto pubblico e diritto privato*". Secondo tale dottrina "certo è infatti che, su tale base, la stessa disciplina regionale dei rapporti intersubiettivi, in quanto rivolta a fronteggiare situazioni di necessità o a perseguire, comunque, gli scopi dell'Ente, potrebbe farsi senz'altro rientrare nella sfera del diritto pubblico, anziché in quella del diritto privato" (così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, 1958, p. 100). Di recente, fra gli altri, mi sembra aver ritenuto consolidata questa impostazione N. Lipari, *Il diritto privato fra fonti statali e legislazione regionale*, in AA. VV., «L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative», Giuffrè, 2003, p. 5, quando introduce la sua analisi affermando la consapevolezza che "è ormai caduto lo sbarramento tra quelli che erano ritenuti (nell'alternativa pubblico-privato) i due emisferi del mondo giuridico". Nello stesso senso di una valenza prevalentemente didattica (e comunque flessibile in relazione ai diversi momenti storici) della distinzione diritto pubblico - diritto privato cfr. A. Barbera, C. Fusaro, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 2005, p. 28.

[50] Secondo quanto espresso, fra le altre, nella sent. n. 231 del 2005.

[51] Entrambi questi criteri e principi largamente utilizzati, ad es., nella citata sent. n. 50 del 2005.

[52] Così, per quanto riguarda l'"ordinamento penale" la Corte ha di recente affermato che *"si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite. Di qui l'esigenza che l'esercizio della potestà statale in materia penale sia sempre contenuto nei limiti della non manifesta irragionevolezza, non soltanto in ossequio al criterio della extrema ratio, al quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 487 del 1989, n. 364 del 1988, n. 189 del 1987), deve essere sempre ispirata la repressione criminale. Alla stregua del criterio anzidetto la compressione delle competenze legislative regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria"* (così la sent. n. 185 del 2004). Per quanto concerne l'"ordinamento civile" la Corte ha affermato, come si era già ricordato nel par. I, che *"l'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera però in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza"* (così la sent. n. 352 del 2001).

[53] Cfr. A. Barbera, C. Fusaro, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 2005, p. 168-169. Per un analitico studio delle implicazioni e delle applicazioni del principio di eguaglianza v., per tutti, A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, 2001.