

Legge della Provincia autonoma di Bolzano, surrogazione legale in favore della Provincia e ordinamento civile

di Elisabetta Lamarque

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2005)

1. Se si esaminano gli interventi della giurisprudenza costituzionale - escludendo tuttavia la sentenza in commento che, come vedremo, si discosta non poco dalle altre decisioni in materia - e se si ascoltano le opinioni della maggior parte dei commentatori, a quasi quattro anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale le cose che si possono dire con ragionevole certezza sulla materia ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, sono almeno tre.

La prima è che la riserva allo Stato nell'ordinamento civile deve essere considerata come una riformulazione - o, meglio, come l'esplicita conferma nel nuovo testo costituzionale - del vecchio limite 'del diritto privato' o 'dei rapporti tra privati' della legislazione regionale, introdotto dalla Corte costituzionale in via giurisprudenziale fin dal suo primo anno di attività nel totale silenzio del testo costituzionale originario, ed in seguito accettato come effettivamente operante dagli stessi attori istituzionali e ritenuto dotato di fondamento costituzionale implicito dalla generalità della dottrina.

La stessa Corte costituzionale, fra l'altro, ha espressamente abbracciato la tesi continuista, quando ha affermato che il limite del diritto privato è "rimasto fundamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117".

Il secondo punto fermo, sul quale non sono intervenute prese di posizione esplicite del giudice delle leggi ma che trova largo consenso nella dottrina, riguarda il carattere 'trasversale', o di 'materia-non materia', dell'ordinamento civile, e cioè il fatto che esso non possa ritenersi circoscritto a determinati oggetti o ad uno specifico settore, ma sia idoneo ad incidere potenzialmente su tutti i settori materiali assegnati alla competenza concorrente o residuale delle Regioni: secondo alcuni sottraendo alle Regioni la regolazione di determinati fasci di rapporti giuridici, oppure, secondo altri, vietando loro utilizzare un certo tipo di regolazione giuridica o un certo modo o tipo di disciplina degli oggetti ricompresi in quei settori.

La qualificazione dell'ordinamento civile in termini di materia trasversale, è bene notarlo, appare strettamente collegata alla scelta in favore di una lettura continuista della materia, perché richiama l'unico tentativo di definire i contorni del limite del diritto privato operato dalla Corte costituzionale, e dovuto alla penna dell'illustre civilista Luigi Mengoni, relatore della sentenza n. 391 del 1989, nella quale appunto si dice che tale limite operava nel senso di sottrarre alle Regioni i 'profili civilistici' dei rapporti giuridici rientranti per il resto, e cioè dal punto di vista materiale, nella competenza regionale.

Il terzo punto, incontrovertibile, riguarda l'importanza sempre crescente che l'ordinamento civile sta assumendo nella configurazione concreta dei rapporti di forza tra legislatore nazionale e legislatori regionali.

I dati statistici sono in questo senso illuminanti. Dal 1956 al 2001, infatti, le pronunce della Corte costituzionale che si occupano, anche solo a titolo di *obiter dictum*, del limite del diritto privato non superano il numero di quaranta, con una media di meno di una sentenza per ogni anno. Al contrario, nella giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione si contano, salvo errore, almeno 44 pronunce nelle quali l'ordinamento civile o è presente come parametro del *thema decidendum* o è autonomamente richiamato dalla Corte come titolo di legittimazione dell'intervento statale, con una media quindi di circa 13 pronunce per ogni anno. L'aumento generale del numero delle questioni regionali sottoposte al giudice costituzionale in questi ultimi anni non spiega interamente un simile incremento esponenziale di quelle relative all'ordinamento civile, che sembra piuttosto dipendere dalla circostanza che oggi, diversamente dal passato, il limite del diritto privato della legislazione regionale è scritto 'nero su bianco' nel testo costituzionale. La codificazione del limite, in altre parole, offre ai soggetti abilitati ad introdurre il giudizio di costituzionalità uno spunto più facile e immediato per nutrire e sollevare dubbi di costituzionalità, così come, del resto, per lo stesso meccanismo psicologico, induce oggi gli studiosi di diritto civile e di diritto del lavoro ad occuparsi del problema dell'esistenza e dei confini del 'diritto privato regionale' con maggiore interesse ed intensità rispetto al passato.

Del nuovo e crescente successo di questa vecchia gloria del regionalismo italiano ha dovuto ad un certo punto prendere

atto anche il giudice delle leggi, che all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale aveva tentato in ogni modo di sfuggire alla necessità di pronunciarsi sull'interpretazione e sui confini della materia, mentre negli ultimi tempi si è arreso all'evidenza, e ha affrontato e deciso tutti i dubbi di costituzionalità relativi a questo parametro.

La sentenza in commento fa parte quindi di quel gran numero di decisioni in materia di ordinamento civile che ormai si succedono a ritmo incalzante, e che si sovrappongono l'una all'altra in modo quasi incontrollabile. In questo *mare magnum*, tuttavia, essa occupa, a parere di chi scrive, un posto a sé stante per il concorrere piuttosto singolare di due elementi, che la differenziano dalla maggior parte delle altre decisioni. La sua motivazione, infatti, da una parte non si concilia facilmente con la lettura continuista della materia e, dall'altra parte, fa trapelare pesanti dubbi sulla qualificazione, che pareva pacifica, dell'ordinamento civile in termini di materia trasversale.

2. Per rendersi conto in cosa consista la forte atipicità di questa sentenza è necessario riassumere brevemente i termini della questione e i motivi della decisione.

La questione, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al solo profilo della violazione della riserva allo Stato dell'ordinamento civile, aveva ad oggetto un'intera legge della Provincia di Bolzano denominata 'anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore'. Dapprima la Corte procede a delimitare l'oggetto della questione ai soli articoli della legge indicati nella deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri, i quali dispongono: che l'ente pubblico procede all'erogazione anticipata al genitore o al diverso soggetto affidatario delle somme destinate al mantenimento del minore qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini ed alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria (artt. 1 e 6); che l'erogazione dell'assegno di mantenimento in via anticipata comporta il trasferimento in capo alla Provincia autonoma "ai sensi dell'articolo 1203, comma 1, numero 5, del codice civile", e cioè a titolo di surrogazione legale, del diritto di credito nei confronti del genitore obbligato al mantenimento, ovviamente "in misura corrispondente agli importi erogati al beneficiario" (art. 12, comma 1); e che "la Provincia autonoma di Bolzano si rivale direttamente sul genitore obbligato al mantenimento per la riscossione delle somme erogate in via anticipata e degli interessi maturati" (art. 12, comma 2).

La Corte afferma innanzitutto che l'intervento pubblico introdotto dalla legge provinciale impugnata è riconducibile alla materia dell'assistenza pubblica, di competenza della Provincia autonoma di Bolzano, in particolare perché non è disposto in modo indifferenziato ed automatico in favore di tutti i minori, ma è previsto in favore dei soli minori che versino in una condizione di disagio economico, e conclude quindi per l'infondatezza delle censure sollevate nei confronti dei primi due articoli della legge. Giudica invece fondata la questione relativa all'intero art. 12 della legge, riconducendo le sue previsioni alla diversa materia dell'ordinamento civile.

Secondo la Corte, ciò che determina la violazione della riserva in materia di ordinamento civile da parte della norma provinciale è puramente e semplicemente la sua incidenza su un istituto previsto dal codice civile. La Corte, infatti, dopo avere ricordato che il numero 5 del comma 1 dell'articolo del codice civile stabilisce che la surrogazione legale si ha "negli altri casi stabiliti dalla legge", afferma che gli "altri casi previsti dalla legge" cui fa riferimento il codice civile "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".

Ebbene. Come si diceva, la posizione assunta dalla Corte nella sentenza in commento smentisce la scelta in favore di una lettura continuista dell'ordinamento civile. Essa infatti, pur essendo coerente con una delle più importanti matrici culturali che stanno alla base del vecchio limite del diritto privato, e cioè con il ruolo storicamente rivestito dalla codificazione civile in Italia, di collante giuridico dell'unità politica nel nostro paese, e con il significato costituzionale, e cioè di tavola dei valori e delle regole della società civile, che il codice civile attuale ha per lungo tempo mantenuto anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, dai quali deriva certamente un pregiudiziale sospetto per ogni disciplina locale che incida sugli istituti codicistici, contrasta tuttavia con l'orientamento costante del giudice costituzionale anteriore alla riforma del 2001. In quasi tutta la propria giurisprudenza sul limite del diritto privato, infatti, la Corte ha sempre valutato, prima di decidere le questioni di costituzionalità, se l'incidenza della norma regionale su un istituto di diritto civile era generalizzata, oppure *limitata all'applicazione dell'istituto civilistico ad una pubblica amministrazione*, vietando nel primo caso l'intervento della legge regionale, e ammettendolo invece nel secondo, qualora il settore materiale interessato fosse di competenza regionale. Ha sempre compiuto cioè una valutazione che, se fosse stata effettuata nel caso di specie, avrebbe portato certamente alla declaratoria di infondatezza anche della

questione relativa all'art. 12 della legge provinciale impugnata. Al contrario, la sentenza in commento non prende neanche in considerazione la circostanza che l'ipotesi di surrogazione legale introdotta dalla legge provinciale fosse stabilita in favore del solo ente provinciale, diversamente dalle ipotesi codicistiche e dalle altre introdotte con legge statale, che sono invece ipotesi generali, e cioè rivolte a vantaggio di qualunque soggetto, pubblico o privato, che si trovi nelle condizioni da esse previste.

Nel compiere questa scelta interpretativa così distante dai propri precedenti la Corte costituzionale sembra avere accolto integralmente l'originale tesi formulata da Guido Alpa, secondo cui negli elenchi del nuovo art. 117 della Costituzione si ritrovano, accanto e in aggiunta all'ordinamento civile, altre materie ascrivibili diritto privato. Dice l'autore, infatti, che "l'endiadi ordinamento civile - una volta penetrata nel testo costituzionale - non può né essere identificata o sovrapposta a quella di 'diritto privato', né essere interpretata estensivamente, attesa la frammentazione della materie del diritto privato, in parte riservate alla competenza esclusiva dello Stato e in parte assegnate alla competenza concorrente". Alpa ritiene quindi che il nuovo testo costituzionale suddivida il diritto privato in centri concentrici: in quello più interno, che rappresenterebbe "il nucleo essenziale del diritto privato", si collocherebbe appunto l'ordinamento civile, "inteso in senso stretto, in quanto costituito dagli istituti di diritto civile e dalle regole del codice civile; nonché i diritti della personalità e le forme di tutela, in quanto afferiscono sia all'ordinamento civile sia all'ordinamento costituzionale; la enumerazione dei diritti fondamentali e la loro creazione ex art. 2 Cost."; nei cerchi più ampi, prima le materie privatistiche attribuite specificamente alla competenza esclusiva dello Stato, poi quelle attribuite alla competenza concorrente, ed infine le materie di competenza residuale delle Regioni, quali l'agricoltura; mentre non dovrebbero, secondo l'autore, trovare spazio regole regionali integrative della disciplina statale dell'ordinamento civile.

E' chiaro a questo punto che il ragionamento seguito dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento, come quello svolto dallo studioso che lo ha ispirato, si pone in insanabile contrasto sia con la lettura continuista, che pure la Corte costituzionale dichiara di preferire, perché, per quanto qui interessa, porta a ritenere compresi in tale materia tutti gli istituti di diritto civile e le regole del codice civile in quanto tali, e cioè indipendentemente dalla circostanza che tali istituti o regole siano stati adattati o modificati in relazione alle speciali esigenze dell'agire funzionalizzato della pubblica amministrazione, o comunque siano specificamente ed esclusivamente applicabili ad una pubblica amministrazione; sia con l'idea che l'ordinamento civile sia una materia trasversale, perché ritiene che esso si riferisca ad un certo insieme di oggetti o istituti, e consista quindi in uno dei sotto-settori di cui si compone il diritto privato, e non già in un limite capace di incidere trasversalmente su tutte le materie di competenza regionale.

3. Nulla di così grave, e niente di nuovo sotto sole, si potrebbe dire. A torto (per chi scrive) o a ragione, l'accusa di incoerenza e di contraddittorietà ha costantemente accompagnato la giurisprudenza costituzionale sul limite del diritto privato dai suoi esordi fino ai giorni nostri.

Il problema è piuttosto un altro. A parere di chi scrive, il limite del diritto privato della legislazione regionale, nell'accezione in cui è stato inteso nel passato, era - ed è tuttora, dato che il testo costituzionale riformato non ha voluto rinunciarvi - un elemento che connota fortemente il regionalismo italiano.

Per comprendere questa affermazione, bisogna ricordare di nuovo che il criterio di fatto sempre utilizzato, anche se mai espressamente teorizzato, dalla giurisprudenza costituzionale posteriore al 1962 per delimitare il diritto privato sottratto alla competenza regionale si fonda sulla contrapposizione tra un diritto generale, dettato indistintamente per ogni soggetto, ed un diritto speciale, rivolto alle sole pubbliche amministrazioni e costituito da tutte e soltanto le norme relative all'organizzazione e all'attività delle pubbliche amministrazioni stesse: il primo appunto riservato interamente alla legge statale, il secondo aperto all'intervento della legge regionale, nelle materie di competenza delle Regioni. Il 'diritto privato' costituente limite per la legislazione regionale risulta così individuato per sottrazione e in negativo come tutto quel diritto che *non* è diritto speciale della pubblica amministrazione.

Se questa è la definizione giurisprudenziale del diritto privato sottratto alla potestà legislativa delle Regioni, l'unica esigenza politico-istituzionale che sembra avere originato e poi sostenuto tale limite fino all'attuale espresso riconoscimento nel testo costituzionale era ed è quella di far sì che la legislazione non si occupi di altro che dell'organizzazione e dell'attività dei pubblici poteri.

La concezione dell'autonomia regionale di cui il limite del diritto privato è stato in passato insieme causa, indice rivelatore e diretta conseguenza, in altri termini, può essere riassunta, come ha evidenziato Falcon in numerosi suoi scritti, nel modo che segue: dato che la stessa autonomia legislativa regionale si riduce alla disciplina dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, l'unica forma di autonomia da sempre riconosciuta alle Regioni

nell'ordinamento italiano è quella amministrativa.

Né si può dire, per i motivi esposti da quell'autore e da chi scrive in altro lavoro al quale integralmente si rinvia, che la riforma costituzionale del 2001 abbia in alcuna sua parte cancellato la natura sostanzialmente amministrativa dell'autonomia regionale, sembrando anzi per alcuni aspetti avere potenziato la vocazione amministrativa della stessa fonte legislativa regionale.

Al contrario, l'ordinamento civile, qualora dovesse essere inteso nei termini in cui lo ha tratteggiato la sentenza in commento, non troverebbe alcuna significativa collocazione all'interno dei tratti caratterizzanti il nostro Stato regionale.

Della mancanza di senso logico, prima ancora che costituzionale, di un rigido divieto per le Regioni e le Province autonome di servirsi degli istituti del diritto civile per l'esercizio dei poteri pubblici loro costituzionalmente affidati e garantiti è chiara dimostrazione l'ulteriore sviluppo della nostra vicenda.

In una recente legge, recante le più diverse "disposizioni connesse con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2005 e per il triennio 2005-2007", la Provincia di Bolzano ha provveduto a dettare il nuovo art. 12 della legge prov. n. 15 del 2003. Ma per colmare il vuoto creato dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale senza incorrere in una nuova censura del Presidente del Consiglio, e contemporaneamente raggiungere lo stesso risultato al quale mirava la norma dichiarata incostituzionale - che aveva scelto la surrogazione perché era lo strumento migliore, e cioè più efficace e più efficiente, per dotare la Provincia di Bolzano di un titolo per rivalersi sul genitore inadempiente all'obbligo di mantenimento e recuperare così le somme anticipate per il mantenimento del minore in stato di bisogno - la Provincia è costretta a ricorrere ad un bieco *escamotage*: quello di obbligare l'altro genitore alla surrogazione ... 'volontaria' della Provincia nel proprio diritto di credito! Recita infatti il nuovo art. 12 che "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/dell'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".

E' vero che la sostituzione della previsione di una ipotesi di surrogazione legale con un mero rinvio alla norma del codice civile sulla surrogazione per volontà del creditore servirà a salvare da ogni censura la legge provinciale, e a rendere finalmente operativa questa importante, e illuminata, forma di assistenza pubblica ai minori che si trovano in gravi difficoltà a causa del genitore che si sottrae al dovere di mantenimento del figlio. Ma non dimostra forse anche quanto poco avesse a che fare con la regolazione dei rapporti fra soggetti privati, e quindi con l'ordinamento civile, la norma provinciale dichiarata incostituzionale dalla sentenza in commento, del tutto analoga all'attuale per quanto riguarda il risultato di buona amministrazione cui era preordinata?

Per una ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul limite del diritto privato e delle reazioni della dottrina costituzionalistica e civilistica che l'hanno accompagnata, e per la ricognizione dei fattori istituzionali e culturali che hanno determinato gli indirizzi della dottrina e le scelte della giurisprudenza, si permetta l'integrale rinvio a E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005.

Il passaggio si legge nella sentenza n. 282 del 2004, con la quale la Corte costituzionale dichiara incostituzionale una legge regionale in materia di consorzi di bonifica. Al giudice remittente che insisteva per sollevare la questione in relazione al vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione, in quanto i giudizi amministrativi dinanzi a lui pendenti avevano ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti emanati nel vigore delle norme costituzionali originarie, la Corte costituzionale risponde "che non è necessario dirimere definitivamente la questione dell'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V" proprio perché, appunto, il motivo principale di censura - la violazione del limite del diritto privato da parte delle norme regionali impugnate - può essere riferito indifferentemente al testo costituzionale originario o a quello riformato, avendolo quest'ultimo mantenuto "fondamentalmente inalterato" con l'inserimento dell'ordinamento civile fra le materie di competenza esclusiva dello Stato. La continuità fra limite del diritto privato, o dei rapporti tra privati, e ordinamento civile è evidenziata anche in altre pronunce costituzionali, ed in particolare nella sentenza n. 234 del 2005, a punto 4.2.3..

La Corte costituzionale ha fino ad ora riconosciuto il carattere di materia, o di 'valore', 'trasversale' soltanto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (Corte cost., sentt. nn. 536 e 407 del 2002; 222 del 2003; 259 del 2004 e 135 del 2005), alla tutela della concorrenza (Corte cost., sentt. nn. 14, 272 e 345 del 2004) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Corte cost., sent. n. 120 del 2005 e, implicitamente, sent. n. 282 del

2002); mentre lo ha escluso espressamente per la materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali (Corte cost., sent. n. 270 del 2005). Per una lettura ragionata della giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali rinvio, per tutti, a P. Cavaleri, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo*, in *Foro it.*, 2004, V, 63-64, e ID., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, relazione tenuta al Convegno di studi di Pisa del 16-17 dicembre 2004, dal titolo *Le competenze statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>, il quale correttamente individua altre pronunce nelle quali la Corte sostanzialmente qualifica come 'trasversali' ulteriori materie, come per esempio l'ordinamento penale (Corte cost., sent. n. 185 del 2004), pur senza utilizzare quell'aggettivo. Tutti gli studiosi riconoscono che il nome e lo stesso concetto di materia 'trasversale', al quale, come si è appena visto, la Corte costituzionale ha aderito senza riserve (sotto questo profilo v. anche Corte cost., sent. n. 280 del 2004, punto 4), si devono alla intuizione di G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 5.

L'ordinamento civile è considerato materia 'trasversale', o 'materia-non materia', almeno dai seguenti autori: S. Bartole, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, 2003, 77; V. Angiolini, *Il diritto regionale*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, III ed., Padova, 2003, 112; R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2005, 373; F. Benelli, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in questa *Rivista*, 2004, 181; V. Cerulli Irelli - C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto dei pubblici poteri*, in AA.VV., *Verso il federalismo*, a cura degli stessi autori, Bologna, 2004, 27; M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, II ed., Torino, 2003, 102; G. Rolla, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. reg.*, 2004, 638; ID., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in questa *Rivista*, 2003, 721; A. Simoncini, *Le "caratteristiche costituzionali" del terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, 716; G. Tarli Barbieri, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione nazionale*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, 2004, 192.

G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1251.

Così S. Bartole - R. Bin - G. Falcon - R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 143.

Questi i termini utilizzati da G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 981 e F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2952, nota 5; ID., *I criteri di interpretazione delle materie*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, in corso di pubblicazione presso la casa editrice Giuffrè di Milano (quest'ultimo autore, tuttavia, fa derivare dalla classificazione dell'ordinamento civile all'interno delle materie-tipo di disciplina alcune conseguenze in ordine alla sua interpretazione del tutto originali e non condivise né dalla dottrina né dalla stessa giurisprudenza costituzionale).

Afferma la sentenza n. 391 del 1989 (in questa *Rivista*, 1990, 1595 ss., con il commento di G.C. De Martin, *Gli spazi e le condizioni per una specifica fruizione ecologica dei beni soggetti ad usi civici*) che "le Regioni non hanno il potere di modificare la disciplina dei diritti soggettivi per quanto riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'inadempimento delle obbligazioni e della responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale ecc."

Oltre alla sentenza in commento e ad alcune pronunce processuali (Corte cost. sent. n. 213 del 2003; ord. n. 237 del 2003; sentt. nn. 112 e 166 del 2004; ord. n. 263 del 2004; sentt. nn. 372 e 378 del 2004; ord. n. 40 del 2005; sentt. nn. 108, 203 e 304 del 2005) abbiamo le seguenti pronunce: Corte cost., sentt. nn. 282 del 2002; 94, 274, 296, 297, 300, 301, 311, 314, 315, 359 del 2003; 2, 73, 172, 282, 345, 379, 380, 428 del 2004; 26, 30, 50, 51, 201, 231, 232, 234, 271, 277, 285, 336 e 355 del 2005.

La media è stata calcolata in relazione al periodo compreso fra il mese di giugno 2002, nel quale la Corte ha iniziato ad utilizzare i nuovi parametri costituzionali (la sentenza n. 282 del 2002, la prima che ha deciso una questione sollevata in relazione al nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è stata depositata il 26 giugno del 2002), ed il settembre del 2005. Non si sono contate le pronunce nelle quali l'ordinamento civile non compare come parametro e

comunque non è utilizzato dalla Corte per la risoluzione della questione, ma è soltanto richiamato dalla parte resistente nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale per sostenere (Corte cost., sentt. nn. 196, 388 e 424 del 2004; 172, 175, 205 e 270 del 2005) o al contrario per escludere (Corte cost., sent. n. 338 del 2003) l'operatività di quel titolo di legittimazione dell'intervento statale.

Si pensi solo al fatto che i civilisti hanno dedicato al tema un intero quaderno della Rivista trimestrale di diritto e procedura civile (AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, cit.) e un recentissimo convegno interdisciplinare (*Il diritto privato regionale nella prospettiva europea*, Macerata, 30 settembre - 1° ottobre 2005), oltre ad alcuni interventi specificamente volti a stimolare l'impegno della scienza civilistica e comparatistica a portare avanti una più ampia riflessione sull'argomento (si vedano soprattutto gli scritti di V. Roppo, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. dir.*, 2002, 592; ID., *Il diritto privato regionale: fra nuova legislazione, giurisprudenza vecchia e nuova, e dottrina prossima ventura*, in *Corr. giur.*, 2003, 8).

Emblematiche in questo senso sono, oltre ad alcune pronunce processuali, tre decisioni 'di rigetto con interpretazione': tre decisioni cioè nelle quali la Corte costituzionale, senza pronunciarsi sul confronto con il parametro costituzionale, né altrimenti utilizzandolo per interpretare in modo ad esso conforme la normativa oggetto del dubbio di costituzionalità, adotta una interpretazione meramente correttiva delle norme regionali denunciate con ricorso governativo, e sulla base di questa interpretazione dichiara l'infondatezza della questione sottoposta (Corte cost., sentt. nn. 94 del 2003, 73 e 172 del 2004).

Per questa ricostruzione e per i necessari riferimenti di giurisprudenza costituzionale rinvio ancora integralmente a E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, cit., 181 ss.. A questo orientamento costante fanno eccezione soltanto, salvo errore, due pronunce (Corte cost., sentt. n. 506 del 1991 e n. 82 del 1998) con le quali la Corte ha dichiarato incostituzionali due leggi regionali le quali, per il caso di ritardato pagamento dei debiti delle USL ai propri fornitori, fissavano una misura degli interessi legali diversa da quella prevista in via generale dall'art. 1224 del codice civile. L'appartenenza delle USL, destinatarie della norma speciale, al novero degli enti pubblici regionali avrebbe suggerito di salvare la normativa regionale almeno sotto il profilo del rispetto della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regione. Tuttavia, la dichiarazione di illegittimità costituzionale può trovare una qualche giustificazione sia nella circostanza che entrambe le leggi regionali si configuravano come deroghe espresse a disposizioni codicistiche fondamentali, relative alle conseguenze dell'inadempimento delle obbligazioni pecuniarie, e quindi andavano a scontrarsi - come del resto le norme dichiarate incostituzionali dalla sentenza in commento - con la particolare deferenza che i giuristi italiani nutrono nei confronti del codice civile; sia, e soprattutto, nel fatto che la situazione di vantaggio in cui le leggi regionali impugnate ponevano le USL rispetto a qualsiasi altro debitore poteva ritenersi davvero un odioso privilegio, non giustificabile in nome della necessaria funzionalizzazione dell'attività amministrativa al perseguimento dell'interesse pubblico, e quindi avrebbero ben potuto ritenersi incostituzionali sotto il diverso profilo della violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza. Le pronunce sugli interessi per i debiti delle USL, in definitiva, si configurano come le eccezioni che confermano una regola per il resto sempre applicata dalla giurisprudenza costituzionale, e non una vera e propria sua smentita.

Quali, quanto alle materie di potestà esclusiva dello Stato: la cittadinanza, lo stato civile, l'anagrafe, i livelli essenziali dei diritti civili e sociali, i pesi e le misure, il calcolo del tempo, le opere dell'ingegno, l'ambiente, l'ecosistema, i beni culturali, il risparmio e i mercati finanziari, la concorrenza e la previdenza sociale; e, quanto alle materie di potestà concorrente: la tutela e sicurezza del lavoro, il commercio con l'estero, le professioni, la tutela della salute, l'alimentazione, i trasporti, l'energia, gli istituti di credito di natura particolare, il governo del territorio e i livelli non essenziali inerenti ai diritti civili e sociali. (così G. Alpa, *"Ordinamento civile" e "principi fondamentali" nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Rass. for.*, 2004, 20, e identicamente ID., *"L'ordinamento civile" nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *I contratti*, 2004, 186).

G. Alpa, *"Ordinamento civile" e "principi fondamentali" nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit., 20-21. Anche se, devo dire, in un 'altro scritto in argomento (G. Alpa, *Il limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale*, in AA.VV., *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di A. Germanò, Milano, 2003, 35-36) lo stesso autore aveva sostenuto che il diritto privato regionale anche oggi possa "riguardare le vicende locali, usi e consuetudini, particolari fattispecie, e tutte le ipotesi di conformazione della proprietà che non infrangono gli istituti e i principi generali".

Critica questa impostazione della sentenza in commento anche A.M. Benedetti, *L'ordinamento civile come materia o come limite? Ovvero: il federalismo italiano tra rigidità delle formule e ragionevolezza delle soluzioni*, in corso di

pubblicazione in *Foro it.*, 2005.

L'autore prende infatti espressamente le mosse dalla constatazione che nel nuovo sistema l'ordinamento civile è una "*materia riservata* allo Stato, non ... un semplice limite alla potestà normativa regionale" (G. Alpa, *Il limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale*, cit., 105).

Sul punto cfr. ancora E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, cit., 172 ss..

G. Falcon, *Art. 118*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 229; ID., *Federalismo-regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, 117-118; ID., *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. Soc.*, 1998, 279.

G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1251-1252; ID., *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura dello stesso autore, Bologna, 2003, 13-14; ID., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in questa *Rivista*, 2004, 392.

Cfr. sempre E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, cit., 246 ss. e 250 ss..

Art. 10, comma 3, della legge prov. 22 luglio 2005, n. 5, pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 2 agosto 2005, n. 31, suppl. n. 2.