

La riforma (della riforma) del Titolo V e il diritto privato: il centro legifera meglio?



di Alberto Maria Benedetti

Il Governo Renzi, tra gli annunciati pilastri delle sue riforme costituzionali, ha annunciato una riforma del Titolo V che, a quanto è dato sapere, corregga le storture di un regionalismo troppo spinto e apparso, soprattutto negli ultimi tempi, come uno schermo dietro al quale si celavano interessi privati, arricchimenti e, uscendo dall'area dei reati, che ha protetto un mondo di sprechi che hanno interessato tutti i livelli delle amministrazioni regionali.

La riforma del Titolo V, datata 2001, aveva ed ha tanti difetti. Uno sembra solo stilistico, ma è di sostanza: l'art. 117, comma 2, lett. l) individua una competenza statale in materia di "ordinamento civile" (cui si affianca quella in materia di "ordinamento penale").

Dopo il 2001, l'ambiguità della legislazione c.d. concorrente ha indotto molte Regioni a legiferare, in varie modalità, anche su aspetti di diritto privato, molto spesso per affermare valori "politicamente" diversi da quelli che, di volta in volta, ispiravano il Governo nazionale: rafforzate da una riforma "quasi" federale, le Regioni hanno sempre di più forzato i limiti dell'art. 117, intasando la Corte costituzionale di questioni di costituzionalità sollevate dal Governo a difesa delle materie di esclusiva competenza statale.

Perché il legislatore del 2001 utilizzò un sintagma fino ad allora sconosciuto come "ordinamento civile"? Perché non scelse l'espressione comunemente in uso nella scienza giuridica "diritto privato"?

Come spesso accade in Italia, la risposta è: non si sa, o, almeno, non è dato saperlo. Forse l'espressione comparve nei lavori della Commissione D'Alema. Ma il fatto di non aver fatto riferimento al "diritto privato" ha lasciato spazi a interpretazioni e dilemmi, sia di carattere dottrinale che di matrice giurisprudenziale: sebbene il diritto privato sia, in Italia, da sempre di fonte nazionale (e, oggi, anche sovranazionale), dopo il 2001, forse anche per l'ambiguità della formulazione costituzionale, v'è chi ha avanzato l'idea (io ero tra questi) che la nuova forza attribuita alle Regioni giustificasse, nei singoli casi, un loro legiferare sul versante del diritto privato, sia pure con norme più di dettaglio che di principio e, comunque, sempre sotto il vaglio del principio di eguaglianza. Le Regioni, soprattutto quelle più attive, hanno preso a legiferare (nei modi più diversi) anche su questioni di carattere privatistico: sono così state emanate leggi sul consenso al trattamento medico-chirurgico (la nota legge toscana n. 63/2004), sul trattamento giuridico del mobbing, sulla disciplina dei contratti dei dirigenti regionali, sull'apprendistato, sui contratti pubblici, sulle aree destinate a parcheggio, sulla raccolta di funghi, sulla responsabilità per l'attività sciistica, sulla disciplina di determinate professioni regionali e così via, l'elenco potrebbe anche proseguire (e, probabilmente, andrebbe integrato con tutta quella normativa "sommersa", perché mai impugnata davanti al giudice costituzionale, della quale ancora non è stata avviata una misurazione precisa). Perfino gli Statuti regionali sono pieni di norme di principio che hanno oggetto privatistico (consumatori, proprietà, famiglie non matrimoniali etc.): la Corte costituzionale ne ha ammesso la legittimità (con la sentenza n. 372/2004) constandone una natura "meramente programmatica" (quando, in verità, è evidente che questi Statuti possono giustificare, a valle, normative regionali di attuazione dei principi negli stessi proclamati...).

L'atteggiamento della Corte costituzionale, in questi dieci anni e più, è stato ondivago: talvolta ha cassato senza timore leggi regionali palesemente privatistiche (come nel caso della legge toscana sul consenso al trattamento medico-chirurgico poc'anzi evocata: sentenza n. 253/2006); in altre occasioni è stata più benevola verso l'autonomia regionale, salvando norme aventi oggetti chiaramente privatistici, ma, in qualche modo, "giustificati" da una competenza attribuita alla regione (soprattutto quando si verteva in tema di responsabilità: vedi sentenza n. 22/2006).

Ma nel momento in cui si discute di "riforma della riforma", bisognerebbe fare ordine anche su questo importante e delicato aspetto. Diciamocelo francamente, dopo oltre dieci anni di esperienza di "regionalismo rafforzato": le Regioni non sono state in grado, con le dovute eccezioni s'intende, di produrre norme originali, efficienti, o, comunque, che per qualità e contenuti potessero davvero meritare il rango di "leggi". Chi scrive, peraltro, non è animato certamente da spirito antifederalista, poiché, in un libro del 2008 (Il diritto privato delle

Regioni, Il Mulino), ero anzi convinto della possibilità che le Regioni potessero perfino produrre un diritto (anche privato) originale, territorialmente giustificato, se pure rigidamente connesso e giustificato da una competenza esclusiva loro attribuita e, comunque, nel rispetto del principio di eguaglianza.

Il punto, però, è un altro: un'analisi serena e neutra delle leggi regionali evidenzia che gran parte della legislazione regionale è fatta di norme di dettaglio, quasi di tipo meramente amministrativo e questo appare un dato di fatto difficilmente discutibile.

D'altra parte, le differenze territoriali (che, in altri paesi, hanno radici storiche, culturali, linguistiche che giustificano l'attribuzione alle entità substatuali di poteri forti anche di carattere legislativo: si veda l'esempio della Spagna e della Germania) in Italia non sono così marcate da tradursi perfino in un diritto privato territoriale che possa davvero divergere da quello nazionale.

Le Regioni, in definitiva, hanno ricevuto poteri forti, si sono dotate di vere e proprie assemblee legislative (con relative prerogative, come tristemente abbiamo visto negli ultimi tempi), hanno approvato perfino delle mini Costituzioni, ma non sono state in grado di produrre una vera e propria legislazione che, per contenuti, si segnalasse (come accade, invece, in altri Stati nei quali le Regioni detengono poteri rilevanti, come ad esempio la Spagna) come modello utilizzabile sia da altre Regioni che, perché no, dallo Stato nazionale. Soluzioni regolatrici originali? Nessuna o poche e di scarso rilievo.

Dunque l'idea di riservare allo Stato il diritto privato e quello penale era doppiamente giustificata: a) dalla necessità di garantire l'uniformità del diritto; b) dalla sostanziale impossibilità, perfino culturale, per le Regioni di produrre un diritto privato autoctono che potesse avere un qualche fattivo significato.

Se, allora, si affronta la riforma della riforma, il sintagma "ordinamento civile" deve scomparire dall'art. 117, per essere sostituito dal più forte e meno ipocrita "diritto privato" in modo che sia chiaro come questi "mondi" di regole (che abbracciano gran parte delle norme del nostro convivere) debbono passare il vaglio di un potere sì centrale ma in grado, almeno sulla carta, di produrre discipline migliori; il che ovviamente significa che la produzione legislativa regionale dovrà svolgersi nei limiti rigorosi delle materie assegnate alla competenza regionale, senza "sconfinamenti" più o meno giustificati sul versante della legislazione esclusiva dello Stato. Dunque: sì a norme sul turismo, no a norme che incidano sui contratti del turismo; sì a norme che disciplinano gli aiuti alle famiglie in difficoltà; no a norme che identifichino cosa si intenda per "famiglia"; sì a norme che disciplino l'accesso ai servizi sanitari regionali; no a norme sul consenso al trattamento medico, sulla responsabilità medica, sui trattamenti medici nei confronti dei minori e così via.

In altra prospettiva, deve cadere la c.d. legislazione concorrente, in gran parte da riassegnare all'esclusiva competenza statale: le Regioni, magari accorpate, possono tornare a quella dimensione realmente territoriale loro più confacente, fatta di norme di carattere essenzialmente amministrativo e di funzioni che, più che regolare, rafforzino la funzione di gestione che le Regioni, in modo efficiente soprattutto sul piano della minore spesa, possono svolgere nel contesto dei servizi pubblici locali (dalla sanità ai trasporti).

Ero regionalista, qualche anno fa, o, almeno, pensavo che il diritto privato stesso potesse esporsi a una differenziazione regionale "giustificata" da esigenze di carattere locale; ma guardando l'esperienza di questo decennio mi sono reso conto che l'attribuzione di poteri legislativi alle Regioni si è rivelata, per dirla brutalmente, un fiasco o, quanto meno, un azzardo imputabile, probabilmente, a transitorie e presto superate esigenze di carattere politiche.

Il prodotto legislativo regionale non è stato e non è all'altezza delle speranze federaliste che animavano il legislatore del 2001 né, in fondo, avrebbe potuto essere diversamente: gli Stati non *diventano*, ma *nascono* federali. Se lo vogliono diventare, talvolta rischiano di smarrire la loro identità (se non di incorrere in disastrosi conflitti). Nel caso dell'Italia, occorre una sterzata centralistica, cui si accompagni, ovviamente, una riforma del processo legislativo nazionale che, così com'è ora, appare a sua volta obsoleto e inefficiente; forse l'Italia, davvero, è più un paese "di Comuni" che "di Regioni", come questi 13 anni di riforma del Titolo V hanno sostanzialmente evidenziato.