**Il rapporto tra diritto civile e diritto amministrativo dal punto di vista del civilista [[1]](#footnote-1)**

**1. –** So che autocitarsi non è molto elegante, ma qualche volta può essere utile. Oggi faccio prevalere l’utilità sull’eleganza, e ripeto alcune parole che pronunciai 8 anni fa – il 2 dicembre 2011 – aprendo un convegno romano alla Sapienza. Il convegno, organizzato dall’Associazione civilisti italiani, si intitolava *Il diritto civile, e gli altri*: voleva essere un dialogo fra civilisti e giuristi di altre discipline – lavoristi, penalisti, commercialisti, costituzionalisti, processual-civilisti e infine, naturalmente, amministrativisti – con lo scopo di esplorare le relazioni fra il diritto civile e questi diritti “altri”, questi diritti “alieni”, con la finalità di leggere lo stato e le prospettive dell’ordinamento giuridico complessivamente considerato nella sua unità, oltre le partizioni disciplinari che lo attraversano.

Ebbene, in quell’occasione dicevo: “*Viviamo tempi strani: tempi in cui ci sorprendiamo a lamentarci di una cosa, ma insieme della cosa (almeno apparentemente) contraria. // Per dire: non abbiamo simpatia per la globalizzazione, e tuttavia deploriamo la frammentazione, le separatezze; aborriamo il pensiero unico, ma neppure ci piace la dispersione parcellizzata dei saperi. // Questa è una condizione generale che non risparmia il giurista, preso anche lui nella tenaglia fra unità e pluralità: l’unità dell’ordinamento giuridico, e del sapere giuridico; la pluralità dei livelli e degli ambiti specifici in cui si articolano la realtà del diritto e la scienza che lo studia. // Unità e pluralità: entrambe un po’ temute e un po’ agognate; un po’ cercate e un po’ respinte. // Come uscirne? Come allontanarsi dal bordo di questa schizofrenia? … Come trovare un bandolo?*” (V. Roppo, *Parole introduttive*, in *Il diritto civile, e gli altri. Atti del Convegno, Roma, 2-3 dicembre 2011*, a cura di V. Roppo e P. Sirena, Giuffrè, Milano, 2013, pag. 1).

**2. –** Perché trovo strumentalmente utile – oggi, qui - questa auto-citazione? Perché mi pare che rifletta uno spirito molto simile a quello che percorre le pagine del libro di Gianpiero Paolo Cirillo.

Questo è un libro che, in fondo, cerca il bandolo per orientarsi nel difficile, contraddittorio percorso fra il territorio della pluralità giuridica e quello dell’unità giuridica. E trova questo bandolo nell’idea, nella categoria del diritto comune.

La sua ricerca, la sua ricostruzione partono dalla pluralità: innegabilmente, da una parte c’è il diritto privato e dall’altra parte c’è il diritto pubblico: diritto privato che nella sua forma più compiuta e strutturata si presenta come diritto civile, e diritto pubblico che a sua volta si incarna primariamente nel diritto amministrativo. Ma il presidente Cirillo parte da questa pluralità per arrivare all’unità: l’unità incarnata appunto nella categoria del diritto comune.

Che non è né privato né pubblico, né civile né amministrativo.

**3. –** Infattil’Autore è molto netto nel rifiutare la tradizionale visione (pur presidiata dall’autorità di un padre nobile come Massimo Severo Giannini) del diritto privato come diritto comune (a operatori pubblici e privati), a fronte di un diritto pubblico (amministrativo) inesorabilmente connotato da specialità, da particolarismo. Il presidente Cirillo lo dice forte e chiaro: “*il nuovo diritto comune non è il diritto civile*”. Da queste parole il civilista può sentirsi un po’ ferito: ce ne ha dato testimonianza l’intervento svolto poco fa da Giovanna Visintini. Ma il civilista deve sapersi leccare le ferite, per procedere – senza scatti di nervi - capire quale entità abbia si pretende abbia preso il posto del suo diritto civile nel ruolo di diritto comune.

Ora se, in negativo, questo nuovo diritto comune non è il diritto civile (o privato), in positivo cos’è? Come si definisce, positivamente? La risposta del presidente Cirillo è: si definisce come il “*diritto dei rapporti complessi*”. Formula intrigante e promettente, che proprio perché tale suscita curiosità di esplicazione e approfondimento. Curiosità che il nostro Autore però non appaga *ex professo*, non offrendo una elaborazione *ad hoc* e neppure una definizione di cosa s’intenda per “*diritto dei rapporti complessi*”. E tuttavia qualche elemento per soddisfare questa curiosità il presidente Cirillo ce lo fornisce negli interstizi del suo discorso, dove si trovano passaggi molto significativi che – magari in modo non voluto e non consapevole – aiutano a illuminare l’entità pur non espressamente definita.

Accade per esempio quando egli evoca “*La pluralità delle fonti normative e le nuove tecniche della produzione normativa; i nuovi compiti assegnati dal codice di procedura amministrativa all’opera interpretativa del giudice; l’attività ricostruttiva della dottrina e la crisi delle categorie giuridiche civilistiche; la frammentazione; la crisi dello Stato nazionale; la produzione normativa e l’attività amministrativa di derivazione comunitaria, spesso in collisione con quella domestica; il nuovo modo di partecipazione dei cittadini alla vita politico-amministrativa della comunità di riferimento; la centralità del governo dell’economia pubblica e la crisi economica*”. Ecco qui elencati con sintesi efficacissima gli elementi (attinenti al diritto e alla scienza del diritto, ma anche alla sfera della società, della politica e dell’economia) che definiscono la complessità dello scenario sociale e istituzionale contemporaneo. Complessità da cui il diritto è sfidato ad attrezzarsi per farvi fronte, costruendosi appunto come “diritto della complessità”: il nuovo “diritto comune”, di cui questo modo emerge per così dire il perimetro, il disegno dei suoi confini.

Ma si tratta di andare oltre, e domandarsi: guardando dentro questi confini, quale realtà si coglie? Qual è la sostanza del diritto chiamato a fare fronte ai problemi della complessità? Su questo punto il presidente Cirillo offre una formulazione più distesa: parla del “*diritto amministrativo così come è stato riscritto dall’ordinamento laddove impone l’uso dei principi e degli istituti del diritto civile*”.

**4. –** Lette queste parole, bisogna saper sfuggire a una tentazione, ed evitare di cadere in una trappola: la trappola dell’orgoglio disciplinare, la tentazione di rivendicare il primato della propria disciplina: quello che agli occhi dei civilisti è il “naturale” primato del diritto civile, e agli occhi degli amministrativisti l’altrettanto “naturale” primato del diritto amministrativo.

Se cedesse a questa tentazione/trappola, il civilista potrebbe reagire ribellandosi a una definizione come quella appena letta, che sembra esprimere un ideale primato del diritto amministrativo. E contrapporre rabbiosamente l’alternativa opposta: perché – al posto del diritto amministrativo riscritto alla luce del diritto civile – non invece il diritto civile riscritto (per quanto occorra) alla luce del diritto amministrativo?

Ma la questione è troppo densa e rilevante per pensare di risolverla giocando con le formule verbali. Meglio stare alla realtà delle cose. Di sicuro certe categorie del diritto amministrativo sono penetrate nel diritto civile: nella sua Introduzione il presidente Rovelli citava la categoria dell’abuso, ma altre se ne potrebbero evocare, come interesse legittimo, come procedimento. Ma non è meno vero l’inverso: autonomia, persona giuridica, affidamento, negozio, accordo sono solo alcune delle categorie civilistiche che hanno fecondamente invaso il territorio del diritto amministrativo. Di molte fra queste si parla distesamente nel libro che oggi presentiamo: libro la cui cifra metodologica è di essere molto concreto, legato a figure e questioni specifiche, e alla loro disciplina positivo, ben più che a elucubrazioni meramente teoriche.

Ora, a qualcuno potrebbe venire in mente di invischiarsi in un esercizio di misurazione quantitativa, e domandarsi: è più grande la massa di diritto civile che è entrata dentro il diritto amministrativo, o viceversa? Ma io dico che sarebbe un esercizio sterile.

**5. -** Al liceo, studiando letteratura e civiltà romana, si incontrava la formula consegnata nelle *Epistole* di Orazio: “*Graecia capta ferum victorem cepit, et artes intulit agresti Latio*”. Potremmo essere tentati di trasferire questa relazione dialettica sul piano dell’interazione fra diritto civile e diritto amministrativo, e domandarci, un po’ per gioco: a quale, fra i due diritti, spetta il ruolo della civiltà romana (quella che ha vinto sul piano politico-militare), a quale il ruolo della civiltà greca (quella che ha vinto sul piano culturale)? Chi ha catturato chi, e come? È il diritto civile che ha conquistato il diritto amministrativo, o al contrario è il diritto amministrativo ad essersi impossessato del diritto civile colonizzandolo?

Sarebbero domande oziose. In una prospettiva di ampio respiro, che superi la dicotomia fra dimensione culturale e dimensione politico-militare, fra Grecia e Roma non c’è un vincitore e un vinto. Hanno vinto entrambe, perché entrambe hanno concorso a creare un superiore livello di civiltà umana.

Vale lo stesso, mi pare, per il tema di oggi. Se ci collochiamo in una prospettiva frammentata, atomistica, focalizzata su singoli settori o problemi si può forse vedere una prevalenza: ora del diritto civile, ora del diritto amministrativo. Ma se si ci colloca in una prospettiva globale, le prevalenze settoriali si stemperano dentro questo complessivo diritto comune a cui entrambe le componenti concorrono in modo fecondo: senza primati, senza gerarchie.

Il presidente Cirillo lo dice chiaro: “*il problema non è più quello di stabilire se prevalga il diritto civile o il diritto amministrativo, ma quello di andare oltre la distinzione per approdare a una visione unitaria, nella consapevolezza che gli strumenti offerti dalle due discipline vanno usati indifferentemente a seconda della situazione concreta da negoziare, da amministrare o da giudicare*”. Parole che - nel loro equilibrio, e vorrei dire nella loro saggezza - mi sembrano le parole ideali con cui chiudere il discorso.

### Prof. Vincenzo Roppo

### Ordinario di diritto civile presso l’Università di Genova

Pubblicato il 19 dicembre 2019

1. Presentazione del libro di Gianpiero Paolo Cirillo *Sistema istituzionale di diritto comune*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2018 (Università di Genova, 16 dicembre 2019) [↑](#footnote-ref-1)