

# DIRITTO PRIVATO (LEGISLAZIONE REGIONALE)

GUIDO ALPA

Profesor Ordinario de Derecho Privado  
Universidad de Roma "La Sapienza"

*SUMARIO:* I. La pronuncia n. 38/1977 della Corte Costituzionale e la potestà legislativa delle regioni in materia di diritto privato. II. La motivazione della pronuncia: Le argomentazioni della Corte. III. Gli orientamenti della Corte costituzionale in tema di potestà legislativa regionale dei rapporti privati. IV. La questione del riconoscimento delle persone giuridiche. "Riconoscimento" e «accertamento» dei requisiti per l'acquisizione del credito. V. La questione della proprietà agraria: (i) Enfiteusi, (ii) I contratti agrari. IV. Il problema della dottrina. VII. Il discrimen tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale nei rapporti privati.

## I. LA PRONUNCIA N. 38/1977 DELLA CORTE COSTITUZIONALE E LA POTESTA LEGISLATIVA DELLE REGIONI IN MATERIA DI DIRITTO PRIVATO

Con pronuncia n. 38 del 1977 la Corte costituzionale si è nuovamente espressa sul problema della ammissibilità di una normativa di fonte regionale in tema di rapporti priva-

ti(1). Il caso di specie che qui conviene richiamare, è molto semplice nella sua struttura. Una fondazione privata, destinata a svolgere attività di sussidio di una iniziativa regionale di qualificazione e addestramento professionale, chiede il riconoscimento della personalità alla giunta regionale. La Regione (nella specie, la Regione Lombardia) approva lo statuto con deliberazione di poco successiva all'istanza e conferisce la personalità alla fondazione; ma la commissione regionale di controllo annulla il provvedimento per incompetenza. La Regione solleva allora dinanzi alla Corte costituzionale il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato.

A distanza di due anni, la Corte costituzionale delibera la questione, nega la competenza della Regione ad emettere il provvedimento, afferma il principio per il quale «spetta allo Stato disciplinare l'acquisto della personalità giuridica delle associazioni, delle fondazioni e delle altre istituzioni di carattere privato, ed emanare in concreto i singoli atti di riconoscimento»; dissolve ogni equivoco sulla possibilità di riconoscere tale potere alla Regione quando l'associazione o la fondazione svolgano attività in qualche modo connesse con le materie di competenza legislativa regionale, precisando che «tale funzione, lungi dal venire teleologicamente attratta nell'ambito di specifiche materie, a seconda dell'oggetto dell'attività che l'Ente costituendo si prefigga, postula una sistematica unitarietà nei criteri di esercizio»; infine, a prevenire ogni obiezione relativa alla contestuale tendenza (già espressa dai lavori della Commissione Giannini e dalla l. n. 382 del 1975) a decentrare l'attività amministrativa attribuendo per trasferimento o per delega alle Regioni e agli Enti locali funzioni per il passato riservate agli organi statali avverte che «l'eventuale legittimazione di una Regione al riconoscimento di determinate categorie di persone giuridiche private resta in ogni caso subordinata al formale trasferimento di tale potere nei modi consentiti dall'ordinamento costituzionale».

---

(1) La pronuncia è pubblicata in *Foro it.*, 1977, 1, 771; in *Giur. cost.*, 1977, 132, con commento di GALGANO, *Le Regioni e il governo della società civile*, ivi, 329; e ne *Le Regioni*, 1977, 810, con nota di BARTOLE.

La pronuncia, assai concisa nella motivazione, e certamente apodittica nelle sue affermazioni, si segnala per molti aspetti; la dottrina che l'ha commentata ne ha rilevati taluni, criticandone comunque la conclusione finale. Dal momento che la linea interpretativa seguita dalla Corte riassume alcuni dei *tòpoi* classici della giurisprudenza costituzionale e si presta a numerosi spunti di riflessione sembra opportuno tornare sulla questione, non senza avvertire che la conclusione appare corretta, e non è smentita dalla nuova disciplina introdotta dall'art. 14 del d.p.r. n. 616 del 1977; mentre certamente da non condividere è l'*iter* logico-interpretativo seguito dai giudici. In queste note si propone allora: *a*) una analisi della motivazione della sentenza; *b*) una ricognizione dei modelli di decisione della Corte in ordine alle questioni relative alla potestà legislativa regionale di diritto privato; *c*) una discussione del problema generale con i riferimenti della dottrina; *d*) il tentativo di individuare alcuni criteri di valutazione per distinguere le ipotesi in cui tale potestà legislativa è ammissibile dalle ipotesi in cui essa non si può dare.

## II. LA MOTIVAZIONE DELLA PRONUNCIA: LE ARGOMENTAZIONI DELLA CORTE

L'assunto da cui muove la Corte è che «spetta allo Stato disciplinare l'acquisito della personalità giuridica delle associazioni, delle fondazioni e delle altre istituzioni di carattere privato, ed emanare in concreto i singoli atti di riconoscimento, secondo quanto dispone il codice civile, agli artt. 12 ss.». Un assunto espresso in modo assai conciso, dal momento che la Corte non sottolinea che la norma citata ammette anche forme di decentramento dell'attività amministrativa di riconoscimento; «per determinate categorie di Enti, che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il Governo —afferma esplicitamente l'art. 12, 2.º comma c. c.— può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto». Ma la soluzione non sarebbe comunque diversa; il prefetto, in questo caso esercita (dopo l'introduzione del d. p. r. n. 616 del 1977 si deve comunque dire

«esercitava») un potere delegato, non autonomo; la competenza rimane dunque sempre attribuita allo Stato.

Già questo sarebbe sufficiente a dimostrare l'incompetenza della Regione; ma la Corte prosegue nelle argomentazioni, passando il segno della coerenza. «Per quanto concerne la potestà legislativa — sottolinea la Corte— la materia dello stato e della capacità delle persone giuridiche private attiene precipuamente all'ambito del diritto privato: la relativa regolamentazione rientra, pertanto, nella competenza istituzionale dello Stato». L'argomentazione può anche essere ridotta ad un sillogismo: le persone giuridiche appartengono all'area del diritto privato; il diritto privato è disciplinato dallo Stato; quindi le persone giuridiche sono disciplinate dallo Stato. L'argomentazione non è tuttavia persuasiva: le premesse sono discutibili, la conclusione è vera solo in parte. In altri termini, si vuol giustificare con una argomentazione logica una norma che è solo frutto di una valutazione di opportunità; le persone giuridiche sono disciplinate dallo Stato solo perché lo Stato si è riservato (art. 12 c. c.) di disciplinarle; non, invece, perché appartengono al «diritto privato».

Ma l'argomentazione si espone anche ad altre obiezioni di carattere formale e di carattere sostanziale. Formalmente, si può osservare che non esiste una materia di «diritto privato» legislativamente definita; non si può quindi ritenere che alle Regioni non spetti mai una competenza legislativa nei rapporti privati in quanto tra le materie tassativamente elencate dall'art. 117 non compare l'espressione «diritto privato». E, ancora, che la stessa area del diritto privato si possa configurare come «materia» di legislazione, statale o regionale: si tratta, più semplicemente, di un'area delimitata solo in senso storico, e per opportunità didattiche; i rapporti che convenzionalmente fanno capo al «diritto privato» sono infatti di natura eterogenea e di diversissimi contenuti: non è quindi —possibile classificarli in —modo astratto come appartenenti ad un'unica «materia». La dottrina, poi, ha anche di recente smentito l'assunto che sia ancora possibile identificare i rapporti di «diritto privato» con i rapporti disciplinati dal codice civile, o, ipotesi ancor meno credibile, con i rapporti «tra privati». Numerose sono le definizioni

del diritto privato — segno anche della disomogeneità delle valutazioni, che discende dalla eterogeneità dei rapporti— che oggi si possono registrare, così come sono numerose le affermazioni per le quali non è più possibile distinguere in modo netto, e definitivo, il diritto privato dal diritto pubblico(2).

(2) La differenziazione dell'area del diritto privato dal diritto pubblico, come è noto, ha costituito oggetto di numerosi dibattiti, che ne hanno posto in luce la prospettiva moderna: di essi, in particolare, conviene segnalare il dibattito sulla programmazione e i poteri dei privati (in *Dir. econ.*, 1956, 891, con interventi di Francesco Santoro-Passarelli, Giuliano Mazzoni, Tullio Ascarelli) e, ancora, sull'incidenza delle attività programmatiche dello Stato nell'azione dei privati (v. gli atti del convegno di Macerata, 22-24 maggio 1970, comparsi con il titolo *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Milano, 1971). Più di recente, il problema, anche se non in modo diretto, è stato nuovamente discusso nell'incontro di Catania del marzo 1972 sull'*Uso alternativo del diritto* (a cura di P. Barcellona, Bari, 1973). La fissazione dei confini tra diritto privato e diritto pubblico, trattata in modo esemplare da GIORGIANNI, *Il diritto privato e i suoi attuali confini*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961, p. 361 ss., e poi da PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e privato*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, p. 697 ss. è stata variamente indagata sia da parte di quanti intendevano indicare i limiti all'intervento statale nei rapporti privati (v. ad. es. P. BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata*, Milano, 1969) sia da parte di chi invece preferiva studiare i limiti interni dell'autonomia privata, connessi con i principi fondamentali dell'ordinamento e le clausole generali (v. ad. es. G. B. FERRI, *Ordine pubblico e buon costume nella teoria del contratto*, Milano, 1970); e aspetti ancor diversi emergevano dalle analisi delle tecniche legislative e della riforma del diritto civile (v. per tutti RODOTA, *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Studi mem. T. Ascarelli*, IV, Milano, 1968, p. 1853).

L'indagine, comunque, conta numerosi e nuovi contributi, di cui qui non è possibile operare una rassegna completa; ma già nella manualistica le differenti posizioni sul problema della definizione dell'area del diritto privato emergono con chiarezza: è sufficiente fare riferimento, in via meramente esemplificativa, alla tesi secondo la quale la differenza tra diritto privato e diritto pubblico si fonda, essenzialmente, sulle diverse tecniche legislative adottate tradizionalmente e sulla diversa natura dei rapporti, segnata dalla prassi (v. BIANCA, *Diritto civile*, vol. I, Milano, 1978, p. 19 ss.); alla tesi che assegna al diritto privato la funzione di «diritto comune», da distinguersi dal diritto dello sviluppo economico (RODOTA, *Ipotesi sul diritto privato*, ne *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1977, p. 21 ss.); alla tesi che fonda la distinzione sulla natura degli interessi da tutelare (ma anche ne rivendica una nozione relativa, i cui contenuti possono di volta in volta specificarsi solo tenendo presente l'esperienza storica: v. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Bologna, 1977, p. 6 ss.) o sul rapporto paritetico (dir. privato) o autoritativo (dir. pubbl.) che si instaura tra i soggetti (P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1977, p. 22 ss.) alla tesi che esclude l'equiparazione di diritto privato e «diritto dei privati», così come l'equiparazione di diritto privato e diritto degli scambi economici privati, ma piuttosto sottolinea che «il contenuto del diritto privato è (...) vario e complesso, comprendendo la disciplina di materie diverse e diversamente catalogate, unite dalla comune costante di riferimento rappresentata da sfere di economia individuale o comunque particolare» (BIGLIAZZI GERI, BRECCIA, BUSNELLI, NATOLI, *Istituzioni di diritto civile*, Genova, 1978, p. 20) alla tesi che nega la possibilità di operare una distinzione in senso sostanziale, così come una definizione astratta dall'evoluzione storica (GALGANO, *Il diritto privato tra codice e Costituzione*, Bologna, 1978, p. 41 ss.). Da ultimo v. VELASCO, *Sobre la división del derecho en público y privado*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, p. 847 ss. e IRTI, *Leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1979, I, p. 142 ss.

È quindi possibile che la Corte sia caduta nell'errore di identificare l'area del «diritto privato» con quella dei «rapporti tra privati» o del «diritto dei privati», accogliendo l'idea del diritto privato come «diritto comune» e, aspetto questo ancor più curioso e grave, risentendo dell'influsso della ideologia che ravvisa nel diritto privato un «diritto naturale» o un «diritto di ragione»; in altri termini, la Corte affida alle Regioni la cura degli interessi pubblicistici ad esse inerenti ma — sottolinea acutamente Francesco Galgano — ritiene che la cura degli interessi privatistici sia «di *naturale* competenza statale»(3).

Altrettanto discutibili sono le argomentazioni che la Corte adduce per indicare i criteri di distinzione della competenza legislativa statale dalla competenza legislativa regionale; l'appartenenza del diritto privato alla competenza statale è motivata da «esigenze di unità e di eguaglianza che possono essere salvaguardate solo se il potere di emanare norme in proprio venga riconosciuto esclusivamente all'Ente esponenziale dell'intera collettività nazionale». Quasi che invece, per altri settori, si potesse ritenere che l'unità e l'eguaglianza possono anche venir meno; oppure, che il fatto di essere oggetto di legislazione regionale di per sé sia indice di mancanza di unità e di eguaglianza: dove traspare, da un lato la confusione terminologica e quindi concettuale, di «unità» e di «unicità»(4); dall'altro lato, la linea (o *l'esprit*) antiregionalistico della Corte dal momento che è opinione comune ritenere che l'ordinamento regionale è garanzia di unità (politica) dello Stato e sua necessaria struttura; per ripetere parole di Costantino Mortati «la convenienza di un decentramento regionale si è fatta valere (...)

---

(3) GALGANO, *Le Regioni*, cit., *supra*, n. 1, p. 331. (L'argomentazione è anche ripresa ne *Il diritto privato tra codice e Costituzione*, cit., *supra*, n. 2, p. 54 ss.).

(4) Errore in cui la Corte sembra voler cadere molto spesso: per una critica a prounece non più recenti v. SALLIS, *Autonomia regionale e disciplina dei rapporti privati*, Padova, 1960, p. 153 (ma v. anche p. 165, dove l'A., con toni un po' enfatici, rileva che «l'unità dell'ordinamento, al contrario della unicità, consente ed indulge ad una varietà senza operare il suicidio di stessa, ed anzi riaffermando se stessa nella varietà, che mentre non ottunde la spontaneità e genialità del legislatore regionale, dà a lui la possibilità, ispirandosi ai mutevoli aspetti dell'ambiente particolare in cui agisce, di funzionale e necessario collaboratore del legislatore parlamentare, sicuramente incapace allo scopo»).

soprattutto in considerazione del nostro paese che, in virtù sia di fattori geografici (...) sia di fattori storici (...) presenta marcate differenze nei suoi elementi etnici, economici e sociali»(5).

E anche per il complesso dei rapporti che convenzionalmente si assegnano al diritto privato non si può compiere una valutazione di carattere generale: vi sono rapporti che, per ragioni di opportunità, conviene disciplinare unitariamente (regole di risoluzione del contratto; attuazione degli scambi); altri che necessariamente richiedono disciplina unitaria, perché relativi a principi fondamentali (rapporti contrari al buon costume o all'ordine pubblico, numero chiuso dei diritti reali, tipicità delle società); altri che necessariamente richiedono una disciplina differenziata (proprietà, protezione dell'ambiente, beni culturali).

Sulla base di queste premesse, la Corte nega quindi non solo che le Regioni non possano avere potestà legislativa in materia di personalità giuridica, ma neppure che possano esercitare l'attività amministrativa ad essa connessa. Anche su questo punto si possono esprimere obiezioni, tra l'altro ora avvalorate dalla recente attribuzione dei poteri amministrativi di riconoscimento della personalità degli Enti che operano nell'ambito della Regione alla giunta Regionale (art. 14 del d. p. r. n. 616 del 1977). Tali norme confermano la posizione della Corte quanto alla competenza legislativa e amministrativa originaria, dal momento che l'art. 5 del d. p. r. n. 10 del 1972 non aveva trasferito alle Regioni la competenza amministrativa (altrimenti, non si sarebbe potuta attribuire nuovamente la medesima competenza con il d. p. r. n. 616 del 1977)(6); vengono però evidentemente a smentire l'affermazione che il riconoscimento, postulando «una sistematica unitarietà nei criteri di esercizio (...) va anch'esso riservato allo Stato». D'altra parte, proprio uno dei criteri riformatori dell'assetto istituzionale del paese conseguito alla emanazione dei c.d. «decreti delegati» era appunto ispirato alla esigenza di affidare ad organi locali la cura di interessi che la gestione accentratrice dello Stato non poteva apprezzare

(5) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, 9.<sup>a</sup> ed., Padova, 1976, p. 887.

(6) *Contra*: GALGANO, *Il diritto privato*, cit., *supra*, n. 2, p. 54.

nella loro complessità e particolarità; ed è criterio consequenziale quello che anche nel disporre il riconoscimento delle persone giuridiche che operano nell'ambito regionale gli organi regionali meglio degli organi statali sono in grado di apprezzare gli scopi e le finalità degli Enti che hanno chiesto il riconoscimento(7).

L'affermazione brachilogica della Corte non è dunque esente da critiche, che si possono anche moltiplicare dal momento che la Corte non fa riferimento — se non per semplice rinvio — alla motivazione che a suo tempo aveva reso per affermare invece la potestà legislativa (e amministrativa) regionale in materia di disciplina (e riconoscimento) delle associazioni sportive; e non si dà carico di contraddire la pronuncia n. 70 del 1970 con la quale aveva ammesso tale potere in capo alla Regione Friuli-Venezia Giulia; ancora, non menziona neppure l'intensa legislazione regionale che, proprio nel settore delle attività professionali e in particolare di quelle agricole, disciplina in modo assai incisivo la struttura *interna* delle associazioni che sono destinatarie di fondi e incentivi(8).

### III. GLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE DEI RAPPORTI PRIVATI

La motivazione della Corte è dunque frutto di numerosi equivoci, che, anzi che dissiparsi con il tempo, sembrano rafforzarsi sempre più. Una analisi dei modelli di decisione sui poteri regionali nelle materie attinenti ai rapporti privati non fa che portare nuove, convincenti prove a questa valutazione.

Numerose sono le pronunce che la Corte rende in questo settore; già nel primo anno di attività si contano alcune decisioni

---

(7) Per una analisi penetrante (nel suo quadro complessivo) degli effetti dei «decreti delegati», v. per tutti BASSANINI, *Regioni e riforma dell'amministrazione locale, dopo il d.p.r. 616*, in *Il Comune democratico*, 1977, n. 12, p. 72 ss. e, a commento dell'art. 14 del d.p.r. n. 616 del 1977, ancora GALGANO, ne *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, a cura di Barbera e Bassanini, Bologna, 1978, p. 167.

(8) Sul punto v. *infra*, par. 4



che enunciano la regola generale secondo la quale per motivi di unità e di eguaglianza gli istituti del diritto privato richiedono naturalmente una competenza statale, e quindi non possono essere oggetto di legislazione regionale. Il problema era già stato affrontato negli anni in cui la Corte costituzionale non si era ancora insediata, dall'Alta Corte di giustizia per la Regione siciliana(9), e dalla Corte di Cassazione(10); ma la vocazione della prima, e quella anti-regionalista della seconda avevano portato a soluzioni opposte. Le tendenze espresse poi dalla Corte costituzionale non sono univoche, e la dottrina ha provveduto a distinguerle in fasi, ricorrendo al criterio temporale. La prima si colloca tra gli anni 1956 e 1972, ed è connotata dal fatto che, posta la regola generale, si riconosce tuttavia la possibilità di eccezioni, dovute a condizioni imprescindibili, urgenti che richiedono un pronto intervento regionale; la seconda, che data dal 1972, è più restrittiva, escludendo a priori ogni competenza legislativa regionale nei rapporti privati(11).

Anche le ragioni di questa inversione di tendenza sono state ampiamente discusse; se l'applicazione rigida della regola generale soddisfa quanti avevano rilevato l'aporìa insita nelle pronunce che escludevano la competenza regionale, salvo poi reintrodurla per motivi contingenti, nello stesso tempo scontenta quanti avrebbero preferito una più duttile posizione in materia di «rapporti privati», anche per non scoraggiare la legislazione regionale che in molti settori (nei quali erano coinvolti rapporti privati) aveva avviato importanti riforme normative e utili correttivi alla legislazione statale. Né poteva sfuggire che il *revirement* coincidesse con l'attuazione effettiva delle Regioni, e che una applicazione rigida della regola generale avrebbe eliminato ogni possibilità di estendere anche alle Regioni ordinarie quelle eccezioni ammesse per le Regioni a statuto sociale; non è, in altri termini, indifferente il fatto che nella prima fase le

(9) Alta Corte, 5-7-1948, in *Foro pad.*, 1948, IV, 149 (con nota di Pierandrei).

(10) Cas., 8-2-1950, n. 331, in *Arch. ric. giur.*, 1950, 806; Cass. sez. un., 6-9-1952, n. 2855, in *Rass. dir. pubbl.*, 1952, II, 191.

(11) Su queste fasi le annotazioni più diffuse si devono a BARTOLE, *nota* alla sentenza della Corte n. 38 del 1977, oggetto di questo commento, cit. *supra*, n. 1, p. 812.

questioni deliberate riguardavano soltanto la normativa (o gli Statuti) delle Regioni speciali, mentre dal 1970-1972 avrebbero riguardato tutte le Regioni, anche quelle a statuto ordinario<sup>(12)</sup>. È la stessa Corte costituzionale che si fa carico di giustificare il *revirement*, con la pronuncia n. 154 del 1972 in materia di enfiteusi e disciplina privatistica introdotta dalla Regione Sicilia. Si ammette che in passato «si era riconosciuto che le Regioni, in presenza di eccezionali situazioni locali ed in vista della soddisfazione di pubblici interessi inerenti alle materie di loro competenza, potessero legiferare in tema di diritto privato, purché con norme temporanee ed in armonia con i criteri informativi della legislazione statale». Ma si osserva che da quel momento la Corte ritiene di «dover riesaminare il problema del fondamento costituzionale di siffatta competenza (...) anche alla luce dell'intervenuta realizzazione dell'intero ordinamento regionale, della nuova e più vasta problematica alla quale questo ha dato vita e della avvertita esigenza di una demarcazione quanto più possibile chiara ed inequivoca tra competenze statali e competenze regionali»<sup>(13)</sup>.

Ma la lettura delle argomentazioni formali, e in ordine diacronico, delle pronunce della Corte non è sufficiente ad offrire un quadro complessivo di elementi di giudizio del suo mutevole orientamento. Se, in altri termini, è utile esaminare le sentenze secondo una linea che ne traccia la cronistoria, è altrettanto utile operarne poi una lettura orizzontale, per esaminare altresì le materie che le sentenze hanno investito, e i singoli problemi sui quali la Corte si è espressa.

Dei diversi settori interessati il più frequentemente indagato è quello relativo ai rapporti agrari; ad esso occorre dedicare una

(12) Secondo il criterio diacronico, le pronunce che appartengono alla prima fase sono: Corte Cost., sent. n. 4 del 1956, cui si aggiunge la n. 7 dello stesso anno, nn. 7, 35, 36, 23, 109, 123 del 1957; n. 6 del 1958; n. 50 del 1959; nn. 37, 49, 66 del 1961; nn. 4, 7, 34, 53 del 1962; nn. 16 e 60 del 1968; nn. 37 e 169 del 1969; n. 139 del 1972.

Quelle che appartengono alla seconda fase sono in numero inferiore: Corte Cost., sent. n. 35 e 154 del 1972; n. 151 del 1974; nn. 108, 175, 221, 208 del 1975; n. 140 del 1976. Non tutte però queste pronunce si occupano esplicitamente della potestà legislativa regionale di diritto privato.

(13) Questa interpretazione è seguita anche dal Consiglio di Stato, in un parere reso nel 1974: cfr. *Cons. Stato*, sez. II, 8-1-1974, n. 2216/73, in *Nuova rass. amm.*, 1975, 320.

indagine separata; gli altri sono molti distanti tra loro, e indicano come spesso la Corte, anzi che operare un giudizio di legittimità, preferisca operare un giudizio di opportunità. E per concludere con queste notazioni generali, conviene rammentare che solo talune pronunce applicano la regola generale, intesa a prevenire l'intervento legislativo regionale in *tutti* i rapporti tra privati (intesi come rapporti regolati dal codice civile); che raramente la Corte (a differenza dell'Avvocatura dello Stato)(14) giustifica la regola generale con l'esigenza di evitare l'emergere di codici civili regionali; che, infine, spesso la Corte ritorna sulle sue valutazioni, talvolta senza avvertire del mutamento di indirizzo, talvolta giustificando la propria incoerenza dietro lo schermo della «questione di specie».

Tra le prime pronunce si rinviene il modello tipico della prima fase dell'indirizzo (più elastico) della Corte: è la questione dei masi chiusi. Si tratta, come è noto, di un istituto affatto particolare, confinato per ragioni di carattere storico ed economico, a zone ben delimitate(15). La Corte, nella pronuncia n. 4 del 1956, compie un'ampia disamina della storia e della disciplina dell'istituto (ultimo residuo di proprietà collettiva) e sottolinea appunto che le caratteristiche di questo istituto sono molteplici, come quelle «della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della «assunzione» di esofondo

(14) V. ad esempio le obiezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato nel procedimento instaurato dal Presidente del Consiglio dinanzi alla Corte, nei confronti del Presidente della Giunta regionale sarda, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. sarda, 24-2-1950, in materia di riduzione dei canoni agrari; la Corte emise la sent. n. 7 del 1956 (sulla quale v. *infra*, par. 3).

(15) Il maso chiuso ha origini molto antiche. Come rileva la stessa Corte, nella pronuncia indicata, fu introdotto in Alto Adige fin dai primi secoli dal Medio Evo, «in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo, e formò oggetto, verso l'età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell'11-8-1889»; e poi fu riformato dalla l. prov. del 12 giugno 1900, n. 47; l'unità legislativa in materia agraria in quelle regioni fu introdotta con legge del 1928, n. 2325. La letteratura sui masi chiusi è molto ampia, e costituisce anche oggetto di singolare attenzione, dal momento che (insieme con gli «usi civici», ma con ben altra forza) è esempio tutt'oggi vivente di proprietà collettiva (sul punto v. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, 3.<sup>a</sup> ed., Napoli, 1977, p. 463). Tra i contributi più rilevanti, v. TRABUCCHI, *Il rinnovato riconoscimento legislativo del maso chiuso*, in *Giur. it.*, 1954, IV, 277 ss.; e A proposito di costituzionalità dei masi chiusi, *ivi*, 1956, I, 625; FRASSOLDATI, voce *Maso chiuso*, in *Noviss. dig. it.*, vol. X, Torino, 1964, p. 292; CAMOZZI, *Sintesi della giurisprudenza italiana sulla legge provinciale di Bolzano sul maso chiuso*, in *Riv. dir. agr.*, 1958, II, 493.

come «maso chiuso» da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare — anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di credi— permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto». Pur soppresso nel 1928, la tradizione del maso non accenna a scomparire, per ragioni culturali e storiche, ed anche economiche. (Meno persuasive, e un po' curiose, suonano le altre argomentazioni «per la remora che pone allo smembramento dei fondi e dal punto di vista sociale per l'apporto che può dare al mantenimento della compagine familiare e alla esistenza di una sana classe rurale»).

La questione sollevata riguarda la competenza del Pretore nella Regione Trentino — Alto Adige a determinare il valore del maso, quando l'assuntore o i coeredi ne facciano richiesta; si domanda in altri termini se la disciplina del maso chiuso introdotta con legge prov. di Bolzano n. 1 del 1954 violi i principi costituzionali che riservano allo Stato la disciplina delle attività dei giudici e del procedimento civile (art. 108).

Nella sua motivazione, pur ammettendo che in queste materie vi è una riserva di legge statutale, la Corte esclude che vi sia, nella specie, violazione del disposto costituzionale perché la legge provinciale ha rispettato il tenore dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige. In virtù dell'art. 11, n. 9 dello Statuto, infatti, «il legislatore provinciale (...) può disciplinare la materia dei masi chiusi nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, con una potestà necessariamente più ampia, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate». I criteri di giudizio applicati sono quindi due: conformità della legge al disposto dello Statuto (che è legge costituzionale); particolare natura (regionale) dell'oggetto disciplinato.

La competenza provinciale in materia di masi chiusi e nuovamente ammessa — con argomenti rafforzativi— nella pronuncia n. 35 del 1972. La questione è sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige, che lamenta il conflitto di normativa tra la legge nazionale sui fondi rustici, dell'11-2-1971, n. 11 e la disci-

plina delle province trentine. La nuova legge infatti non escludeva dal suo ambito di operatività quelle province, e neppure i masi chiusi. La Corte ammette che la disciplina statale possa essere in contrasto con la disciplina del maso chiuso, e decide quindi per la recessività della legge statale; tuttavia, non riconosce alla Regione (e quindi alle Province) potestà legislativa esclusiva, perché afferma che, pur avendo vigore le norme locali sul finanziamento delle attività agricole, è sempre riservata allo Stato la competenza relativa alla determinazione del canone delle affittanze(16). L'argomentazione è nel senso che «la competenza dell'organo centrale, e perciò unitario, trova razionale giustificazione nell'unitarietà dell'indirizzo che un problema di valutazioni e tariffe presuppone perché queste possano risultare uniformi e quindi eque»: argomentazione apodittica che verrà ripresa più volte in materia di fondi rustici. Da segnalare, in questo caso, l'equivalenza di «uniformità» e di «equità»; equivalenza che nella stessa dizione dell'art. 3 Cost. offre un parametro di giudizio molto più duttile, dal momento che ha uniforme disciplina di istituti che ricevono nelle diverse Regioni una conformazione particolare (si pensi alle differenze della natura economica dei fondi rustici nelle Regioni settentrionali rispetto a quelle meridionali) sembra piuttosto deporre a sfavore dell'equità.

La Corte si occupa poi dei problemi della pesca, in un caso di applicazione dello Statuto della Regione Sardegna. La questione concerne la legittimità costituzionale delle norme sulla pesca privata in acque pubbliche (nella specie nel demanio marittimo e nel mare territoriale); si revocava in dubbio la possibilità di una estensione di quelle norme (regionali) alle acque statali, ad aree quindi sottratte per loro natura all'intervento della Regione. Ma la Corte, appellandosi all'art. 14 dello Statuto sardo, che regola la attività private di pesca, ammette che la Regione possa legiferare anche in questa materia distinguendo tra oggetto della pesca, e attività privata (di pesca, oggetto di legislazione regionale); la Regione in altri termini, può legiferare

---

(16) Sulla giurisprudenza in materia agraria v. *infra*, par. 5; e per un quadro sintetico, ma preciso, già da ora BERGONZINI, *La nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici e i poteri delle assemblee regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 247 ss.

«sull'attività privata che suol chiamarsi pesca, che può avere sia carattere sportivo o di diletto, sia industriale», mirando comunque «ad impedire il depauperamento ittico nazionale e a fornire l'arricchimento». Pare quindi corretta l'interpretazione della pronuncia proposta da Sailis; cioè che « si vuol negare alla Regione la facoltà di disciplinare normalmente attività private pur e nonostante siffatto potere sia attribuito dalle leggi dello Stato anche a Enti non muniti di costituzionale attribuzione di competenza legislativa; come pure suol significare che un Ente pubblico, in special modo la Regione, nelle materie di competenza esclusiva primaria, per conseguire i suoi fini istituzionali, può benissimo dettare norme sull'attività privatistica»(17). Dove la finezza delle argomentazioni della Corte non vale a mascherare l'evidente contraddittorietà della pronuncia.

Particolare rilievo ha poi la pronuncia n. 109 del 1957, ove si esclude esplicitamente che la Regione possa legiferare in materie proposte dal codice civile.

Altrettanto rilevanti sono le pronunce che riguardo la disciplina delle azioni societarie. Anche in questo caso si tratta di una questione risalente, che a suo tempo era stata deliberata anche dall'Alta Corte di Giustizia della Regione siciliana. Con pronuncia del 17-8-1948 l'Alta Corte ritiene costituzionalmente legittima la legge regionale siciliana (del 1947, n. 1) che consente l'emissione di azioni al portatore di società per azioni industriali e di armamento nell'ambito regionale, e attribuisce alla Regione stessa la competenza legislativa in materia(18).

La dottrina dell'epoca critica aspramente questa decisione(19). E lo stesso Ascarelli ha modo di osservare che la legge siciliana è in contrasto con l'art. 14 dello Statuto nel quale si ammette la potestà legislativa regionale per l'industria e il commercio, «salvi i

---

(17) SAILIS, *Autonomia regionale*, cit., *supra*, n. 4, p. 191.

(18) La pronuncia è pubblicata in *Foro it.*, 1949, I, 1.

(19) V. ad esempio PIRANDREI, in *Foro pad.*, 1948, IV, 149 (più di recente, UBERTI BONA, *Nominatività azionaria e legislazione regionale*, in *Riv. soc.*, 1958, 1035; e *Le azioni al portatore nel Trentino-Alto Adige*, *ivi*, 1959, 1207; dello stesso A. v. poi *Legge regionale valdostana sulle azioni al portatore*, *ivi*, 1961, 343; JANNUZZI, *Sulle leggi della Regione Sarda e Trentino-Alto Adige in tema di emissione di azioni al portatore*, in *Riv. dir. comm.*, 1959, II, 239).

rapporti privati»(20). Secondo l'illustre giurista, l'inciso esclude dall'ambito della competenza legislativa della Regione la disciplina dei rapporti tra privati «facendo capo, in sostanza, ai soggetti del rapporto, indipendentemente dallo scopo della norma, e perciò limitando l'ambito della competenza regionale legislativa dell'art. 14 ai rapporti di cui uno dei soggetti sia un Ente pubblico e in questa sua qualità». Ne consegue la nullità delle azioni al portatore, dovuta sia alla violazione della legge relativa ai rapporti tra privati, sia alla violazione della legislazione fiscale. Ma l'argomentazione decisiva, a parere dello stesso Ascarelli, è ancora un'altra: e cioè che la normativa in questione non riguarda direttamente i rapporti connessi con l'industria e il commercio (art. 14, lett. *d*) «bensì l'organizzazione interna della persona giuridica esercente detta attività». E riprendendo poi un argomento che spesso ripeterà la dottrina, aggiunge che «l'art. 14 ammette la competenza legislativa esclusiva della Regione nei riguardi delle modalità di esercizio delle attività ivi elencate, ma non nei riguardi di qualunque norma che possa connettersi con dette attività».

In queste argomentazioni risiede uno dei parametri fondamentali per operare un oggettivo *discrimen* tra ipotesi di potestà legislativa regionale e ipotesi in cui ha ingresso solo la potestà legislativa statale: una cosa è attribuire materie di legislazione alle Regioni, una cosa ammettere che le Regioni possano disciplinare i rapporti (anche privati) che a quelle materie sono connessi, o di cui quelle materie sono sostanziate, altra cosa ancora è riconoscere che le Regioni possano, in via astratta e generale, disciplinare quei rapporti, modificandone la struttura. Si avverte però che la soluzione prospettata da Ascarelli non coincide completamente con quella della Cassazione, che esclude invece a priori ogni legge regionale in materie di rapporti privati.

Ma la problematica della disciplina delle azioni societarie non finisce qui. Sottoposta alla Corte costituzionale, la questio-

---

(20) ASCARELLI, *Azioni al portatore e Regione siciliana*, in *Foro it.*, 1950, IV, 80 (segue, almeno in parte, la tesi di Ascarelli, ANNESI, *Disciplina dei titoli azionari e competenza regionale*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1948, II, 478; *contra*: LA LOGGIA, *Il diritto regionale e l'anonimità dei titoli azionari*, in *Giur. sic.*, 1948, 33; COLETTI, *Legislazione esclusiva della regioni siciliana in materia di industria e di commercio*, in *Foro it.*, 1952, I, 293).

ne riceve una soluzione ancora diversa. Nella specie, si trattava della sent. n. 66 del 1961 relativa alla legge valdostana del 6-10-1960; questa legge prevedeva l'emissione di azioni al portatore da parte di società operanti nell'ambito regionale. La Corte senza considerare che altre leggi già operavano negli stessi termini in altre Regioni (Sicilia, Trentino-Alto Adige) enuncia la regola generale della competenza regionale, ma la fonda, oltre che sulle argomentazioni espresse in termini di ripartizione della legislazione per «materie» (e per finalità perseguite) soprattutto sull'esigenza di unitarietà di disciplina dei singoli istituti. La Corte muove dall'assunto che «la tassativa elencazione di materie contenuta negli Statuti pone un limite alla competenza delle Regioni che non consente l'emanazione di provvedimenti legislativi fuori dell'ambito di esse, anche se preordinati al conseguimento di finalità inerenti alle dette materie»; prosegue poi con una valutazione del caso di specie, osservando che «la disciplina dei titoli azionari non può considerarsi compresa nelle materie dell'Agricoltura e del Turismo e dell'Industria e del Commercio»; infine ammette una legislazione regionale sull'organizzazione delle attività e dei rapporti in cui esse si esplicano (connesse con le materie di competenza regionale) ma solo quando «siano da esse peculiarmente caratterizzati e si esauriscano nell'ambito di esse». Non rientra perciò, a giudizio della Corte, «nella potestà legislativa della Regione di modificare, in relazione alle singole attività di cui è stata affidata ad essa la disciplina, la regolamentazione di istituti e di rapporti giuridici che hanno, nell'ordinamento giuridico generale, una loro propria unitaria disciplina che trascende l'ambito delle singole materie attribuite alle Regioni e si ispira a propri principi e ad individuate esigenze generali».

E agevole allora osservare che la stessa Corte, pur riaffermando la regola generale, vi apporta eccezioni per quanto riguarda la disciplina di rapporti peculiari, che si esauriscano nell'ambito della Regione stessa.

Ma anche questo nuovo modello di soluzione delle questioni connesse con i rapporti privati riceve smentita dalla pronuncia n. 151 del 1974. Si discute in questo caso se siano legittimi



provvedimenti statuali (l. 9-10-1971, n. 825, e d. p. r. 29-9-1972, n. 600) che sopprimono ogni deroga al principio della nominatività delle azioni, abolendo così anche quelle eccezioni (della Regione siciliana e della Regione tridentina) in allora in vigore. La questione si sfrangia in molteplici profili, attinenti anche alla libertà delle Regioni di legiferare in materia di modi di acquisto e godimento della proprietà privata e di iniziativa economica privata; ma il punto più rilevante riguarda la possibilità da parte dello Stato di sottrarre alle Regioni una competenza che esse avevano considerato propria. È ancora la questione della recessività della legge regionale dinanzi alla legge statale<sup>(21)</sup>.

A questo proposito, la Corte muove da una premessa di carattere generale, consistente nell'ammettere che leggi statali possano abrogare leggi regionali. La risposta discende dai principi che presiedono alla ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni: «sempre circoscritta a particolari materie quest'ultima; residuale, e quindi generale, la prima». E prosegue: «dove una materia non è espressamente attribuita alla competenza regionale, si afferma, e perciò si espande, nella sua pienezza la potestà legislativa dello Stato; persino sulle materie di competenza regionale, ove questa sia bipartita o concorrente, permane una competenza statale, limitatamente alla posizione e successiva modificazione dei principi». La conclusione è dunque obbligata: «in ogni caso, anche trattandosi di materie devolute a competenze regionali di tipo primario, resta pur sempre allo Stato il potere di dettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e di dare attuazione legislativa agli obblighi assunti». Quindi, la disciplina societaria è «espressione di una potestà legislativa spettante unicamente allo Stato».

Il tenore della decisione è chiaro, e si differenzia da quello delle pronunce più risalenti: non si fa neppure la distinzione tra materie attribuite, e rapporti (non esplicitamente contemplati, e tuttavia) funzionalmente connessi con quelle materie; si elimina in radice il problema. Solo *ad abundantiam* la Corte aggiunge che «la disciplina delle società (...) non può avere quel carattere

---

(21) BARTOLE, *Recessività e collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 1969.

unitario che soltanto l'esser posta dalla legislazione statale è in grado di conferirle» e che «al legislatore regionale sfugge la competenza a disporre regole sulle forme di esercizio collettivo dell'impresa».

Ma la sentenza si presta anche ad altre obiezioni. La Corte indulge al proprio *self-restraint*, là dove lascia intendere che le motivazioni della riforma delle società (quali che siano) giustifichino comunque la prevalenza della legge statale sulla legge regionale. Avverte Bartole, a questo riguardo, che nel pensiero della Corte una riforma si impone «all'osservanza del legislatore locale (e ne può eventualmente anche ritagliare la competenza) indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di connessione con un principio costituzionale e la sua attuazione»(22). Allo stesso modo è, la Corte che connette strettamente la riforma societaria con la riforma fiscale, senza chiedersi se i propositi della riforma fiscale (di per sé) in qualche modo potessero porre in forse la legittimità dell'intervento regionale. Ma il dubbio neppur sfiora i giudici, anche se Ascarelli a suo tempo già aveva individuato il problema.

Alla disciplina delle azioni societarie si avvicina la materia del credito. In questo settore, l'orientamento della Corte appare più liberale. In margine ad una questione sollevata dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana sulla legittimità di alcune norme che regolavano interventi e provvidenze diretti alla realizzazione di opere di pubblico interesse, alla incentivazione e al miglioramento di strutture fondiari nei settori dell'agricoltura e delle foreste, dei lavori pubblici, del credito delle aziende artigiane, la Corte ritiene che la Regione non solo sia legittimata ad occuparsi di queste materie, ma possa variare anche i tassi agevolati per il passato fissati con legge regionale. E pur vero che, trattandosi di finanziamenti, si versa in materia di diritto pubblico; è però altrettanto vero che l'attività esercitata dai soggetti beneficiari è di diritto privato. Non pare dubbio, conclude la Corte, con la sent. n. 208 del 1975, che

---

(22) BARTOLE, *Battaglie di retroguardia contro la nominatività dei titoli azionari*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2239.

«la Regione, avendo il potere di fissare quei tassi, ben possa variarli»(23).

È singolare, poi, la pronuncia n. 176 del 1975 con la quale la Corte ritiene che la Regione (nella specie, la Regione siciliana) possa istituire una commissione consultiva per le assicurazioni private. Si tratta di pronuncia assai importante, perché opera due deroghe alla regola generale: si ammette che la Regione possa ingerirsi di rapporti privati (quali sono quelli assicurativi) ma l'eccezione è rafforzata dal fatto che è già imperante l'indirizzo restrittivo, segnato dalla sent. n. 154 del 1972.

Per sfuggire ad ogni obiezione la Corte fa ricorso ad una argomentazione formale, fondata sul disposto dell'art. 14 lett. e) dello Statuto (che come si è detto, riguarda la potestà legislativa in materia di credito, assicurazioni, risparmio) e sull'art. 4 delle norme di attuazione, che attribuiscono all'Assessorato regionale le stesse attribuzioni del Ministro dell'industria e del commercio nei confronti delle imprese assicurative con sede e copertura dei rischi entro i limiti territoriali della Regione; l'Assessorato si avvale di una Commissione consultiva per l'assicurazione sulla vita e quelle individuali sugli infortuni. Nulla essendo previsto per le assicurazioni contro i danni, la Corte ritiene che la competenza legislativa in materia sia allora riservata alla Regione; e motiva questa interpretazione affermando che «per le assicurazioni sulla vita e per quelle individuali sugli infortuni (...) esiste l'esigenza di garantire unità di indirizzo e armonica disciplina per l'intero territorio nazionale»; per le assicurazioni contro i danni, invece, vi è l'esigenza di «una potestà legislativa concorrente che tenga conto delle particolari caratteristiche e condizioni proprie della popolazione locale».

Istanza regionalistica che è stata disattesa dal legislatore nazionale (nella legge del 10-6-1978, n. 295 non si fa mai menzione di una possibile attività legislativa concorrente delle Regioni, né di organi consultivi o di controllo di nomina regio-

---

(23) Sull'orientamento della Corte in materia di credito, da ultimo v. BASSANINI, *Continuità e «self-restraint» nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale 1974-1976*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale (Scritti in onore di C. Mortati)*, vol. II, Roma, 1977, p. 568 ss.

nale); e probabilmente pretestuosa dal momento che se l'ampiezza e la natura del rischio può avere connotazioni regionali, tale regola vale sia per il caso di assicurazione contro i danni, sia per l'assicurazione sulla vita (casi di mortalità, condizioni igieniche e ambientali, e così via) sia per gli infortuni sul lavoro (livello di industrializzazione della Regione, condizioni dei luoghi di lavoro, e così via).

#### IV. LA QUESTIONE DEL RICONOSCIMENTO DELLE PERSONE GIURIDICHE. «RICONOSCIMENTO» E «ACCERTAMENTO» DEI REQUISITI PER L'ACQUISIZIONE DEL CREDITO

Se si esamina, ora, la questione del riconoscimento delle persone giuridiche si può riscontrare che il problema è molto meno complesso di come si presenta negli altri settori. La Corte, anche in questi casi, tiene un atteggiamento contraddittorio; e comunque il problema delle persone giuridiche non è sintomatico degli orientamenti della Corte, né emblematico della questione della potestà legislativa regionale di diritto privato. La questione già si è discussa; si possono tuttavia aggiungere alcuni riferimenti per convalidare questi assunti.

In alcune sentenze, addirittura, la Corte risolve il problema in modo opposto, nel senso che disapplica la regola generale. Ne è prova la sent. n. 70 del 1970, con la quale la Corte ammette la legittimità costituzionale del decreto della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia che dispone il riconoscimento dell'associazione sportiva «Nautica pietas Julia». Dopo aver osservato che compete allo Stato, o, nei casi ammessi, ai prefetti, il riconoscimento delle istituzioni private, la Corte associa a questa premessa il criterio di competenza legislativa per materia, cui si connette la competenza amministrativa. Nel caso in esame «la materia è indicata negli artt. 4 n. 14 e 8 dello statuto (...) ove è precisata l'ampia competenza sostitutiva dell'amministrazione regionale a quella statale: compresa la materia delle istituzioni sportive, espressamente attribuita alla competenza

legislativa, e, corrispondentemente, amministrativa della Regione». Ne consegue che «la società nautica "Pietas Julia" per le sue finalità istituzionali, consistenti nell'incremento degli sports acquatici e per la sua area di operatività, significata sia dalla localizzazione in sede regionale (Monfalcone) sia dall'assenza di qualsiasi indice di espansione extra-territorio, non può che ritenersi inquadrata nella suindicata materia statutaria». Si ricorre dunque a due criteri che saranno poi smentiti dalla pronuncia n. 35 del 1977: la connessione delle materie assegnate alle Regioni con le istituzioni (private) che ne promuovono l'intervento; la stretta connessione tra la legislazione su quelle materie (e quelle istituzioni private) e il riconoscimento della personalità giuridica.

In un caso analogo, però, la Corte, a distanza di alcuni anni, modifica il suo indirizzo. Si trattava della attribuzione di qualifica pubblica ad un centro di addestramento professionale. In questo caso non vale più il principio della connessione della materia con le istituzioni che ne promuovono i rapporti privati collegati con l'azione pubblica della Regione. Per dirlo con parole della Corte «il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni legislative ed amministrative in materia di istruzione artigiana e professionale non ha comportato modifiche di struttura o natura degli Enti di addestramento» (sent. n. 108 del 1975).

La pronuncia n. 38 del 1977 segue questo stesso indirizzo. Ma non propone, come si diceva, una nuova interpretazione del collegamento di attività e rapporti di diritto privato con le materie di potestà legislativa regionale, semplicemente enunciando la regola generale. Né si fa carico di riprendere l'indirizzo a suo tempo consolidato dalle Regioni che pur senza riconoscere, in senso formale, associazioni di natura privata, hanno emanato norme sul loro regolamento interno, ai fini della assegnazione di fondi, contributi, incentivi.

Si tratta di una legislazione, anche recente, che smentisce in modo evidente l'assunto secondo il quale la Regione non può disciplinare i rapporti di diritto privato, e, quindi, le associazioni private. È sufficiente considerare alcune leggi emblematiche

per convincersi del contrario. Sia la legge pugliese del 6-5-1977, n. 16, sull'incentivazione dell'associazionismo dei produttori agricoli nel settore zootecnico e sulla determinazione del prezzo di vendita del latte alla produzione, sia la legge molisana del 20-4-1977, n. 12 per la costituzione e il riconoscimento delle associazioni di produttori zootecnici e la determinazione del prezzo di vendita del latte alla produzione recano infatti norme che disciplinano in modo incisivo la struttura e gli scopi delle associazioni private. Si stabiliscono i requisiti delle associazioni (rispettivamente artt. 12 e 2) con indicazioni in ordine alle deliberazioni degli Enti, alla ammissione degli associati, agli scopi da perseguire; si determinano gli obblighi delle associazioni (artt. 13, 3): si stabiliscono infine i criteri per la determinazione del prezzo del latte (artt. 2 ss.; 8 ss.). Tutti aspetti che, normalmente, pertengono alla autonomia e alla libertà degli associati; anzi, il controllo molto più intenso di quello operato dallo Stato che, ai fini del riconoscimento, non pone condizioni, fondandolo esclusivamente su una valutazione discrezionale. Di più: si stabiliscono anche norme sul diritto di voto (artt. 1, 4).

Quanto al «riconoscimento», è tuttavia necessario osservare che l'espressione usata (come si diceva) in modo improprio, perché non si intende attribuire personalità giuridica alle associazioni di produttori di latte, ma semplicemente *accertare* i requisiti delle associazioni, perché si rendano legittimamente destinatarie dei finanziamenti.

È poi interessante osservare che, anche in materia di attribuzione di finanziamenti, la Corte ha tenuto orientamenti difformi. Con sent. n. 5 del 1956 aveva ritenuto legittima la legge regionale valdostana (del 20-9-1954) con la quale si subordinava il finanziamento regionale della costruzione di edifici da destinarsi a caseifici o burrifici alla previa approvazione, da parte dell'Amministrazione regionale, dello statuto delle cooperative e dei consorzi. La potestà legislativa ammessa per connessione di questa iniziativa con la protezione dei prodotti tipici della Valle d'Aosta, oggetto esplicito di legislazione regionale (art. 2 lett. *n* dello Statuto). E viene giustificata dal fatto che «la preventiva approvazione dello Statuto (...) è una comprensibile cautela che

la legge prevede nell'interesse della Regione per rendersi conto che la cooperativa offre le garanzie necessarie per essere ammessa a godere dei benefici disposti dalla legge, i quali importano un onere finanziario per l'Amministrazione regionale». Addirittura, l'intervento regionale si spinge a nominare i sindaci delle associazioni ammesse al finanziamento; anche questa è «una forma di controllo che tende a dare una garanzia all'Amministrazione regionale rispetto alle cooperative e ai consorzi». È difficile allora ritenere che le Regioni non abbiano potestà legislativa in materia di associazioni, né possano ingerirsi dei rapporti privati, leggendo queste pronunce, e le norme regionali di allora e di oggi.

#### V. LA QUESTIONE DELLA PROPRIETÀ AGRARIA: (i) ENFITEUSI, (ii) I CONTRATTI AGRARI

Ad esito di queste analisi delle pronunce della Corte costituzionale, e prima di esaminare le sentenze in materia di proprietà agraria, si possono formulare alcune conclusioni. La rassegna per materie dimostra la insufficienza del criterio analitico cronologico, seguito prevalentemente in dottrina; vi sono infatti pronunce che fanno eccezione alla regola generale anche nella seconda fase (più restrittiva), e pronunce che applicano in modo rigoroso la regola nella fase complessivamente considerata più liberale. Si debbono allora moltiplicare i criteri di valutazione, affiancando a quelli formali, quelli sostanziali connessi con le singole questioni di specie e gli oggetti di decisione; in altri termini, la Corte è più propensa ad ammettere la potestà legislativa regionale nei casi in cui gli interessi incisi sono soltanto regionali; la Corte non si perita però di identificare quei principi.

Nella individuazione del *discrimen* tra potestà statale e potestà regionale la Corte non sempre segue criteri di legittimità, spesso privilegiando criteri di opportunità. Si ritiene poi in linea di massima che le leggi regionali siano recessive di fronte alla legge statale. Le materie sono ritagliate in modo da

assegnare particolare rilievo al loro *nomen*, senza ampliarle con i collegamenti funzionali. Quando ricorre ad argomenti formali, la Corte usa parametri diversi, ora mostrandosi più liberale con le Regioni a statuto speciale, ora conclamando la potestà statale concorrente, ora esaltando la specificità dei problemi e la rilevanza delle connotazioni locali. In ogni caso, facendo impiego di modelli non sempre univoci, e di criteri spesso fungibili. Ne risulta comunque smentito il principio generale secondo il quale le Regioni non hanno competenza legislativa nei rapporti privati.

Queste conclusioni mi sembra siano avvalorate anche dall'esame delle pronunce rese in materia di proprietà agraria. Anzi, il quadro diviene ancor più complicato, sia per la complessità della materia, sia per le diverse articolazioni che i modelli di decisione ricevono. È solo per ragioni di semplicità di trattazione che queste sentenze si esaminano per ultime. Con l'avvertenza che le situazioni considerate sono molteplici, ma si possono ridurre a due grandi aree: la disciplina dell'enfiteusi e dello sfruttamento della proprietà terriera (*i*); la proroga dei contratti agrari e l'ammontare del canone delle affittanze (*ii*). Insieme con gli orientamenti della Corte in materia di potestà legislativa regionale si deve considerare anche l'orientamento generale, che si intreccia con quelli sui contratti agrari e l'iniziativa economica e sui limiti alla proprietà privata.

L'esame di queste pronunce è necessariamente contenuto, anche per la esistenza di una diffusa dottrina sul tema(24).

(*i*) In tema di enfiteusi, più volte la Corte ha ribadito questioni sollevate dalla normativa emanata dalla Regione Sicilia. Con sent. n. 123 del 1957 la Corte dichiara la illegittimità delle norme previste dalla l. 31-1-1957 che stabiliscono, per la capitalizzazione dei canoni in natura, ai fini dell'esercizio del diritto di affrancazione, il criterio di valutazione in base al valore

---

(24) Per una prima ricognizione di campo v. VARRARA, *I contratti agrari*, Torino, 1951, p. 170 ss.; BASSANELLI, *Affitto di fondi rustici*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, p. 796; e l'amplessima letteratura citata in BERGONZINI, *La nuova disciplina*, cit., supra, n. 16, p. 248 s. Sui poteri regionali, v. ANDRIOLI, *Contratti agrari in Sicilia*, in *Foro it.*, 1961, I, 772; FAVARA, *Proroga illimitata della proroga dei contratti di locazione e suoi effetti*, in *Giur. it.*, 1953, I, 1, 515.



medio dei prodotti negli ultimi 21 anni (in contrasto con la legge dello Stato n. 701 del 1952, che fissa tale valore considerando il periodo decennale 1943-1952), e modifica la disciplina delle concessioni enfiteutiche per la formazione della piccola proprietà contadina (in contrasto con il d.lgt. n. 114 del 1948). L'illegittimità non consiste, a parere della Corte, nel solo fatto di aver emanato una legge (regionale) difforme dalla legge statale, ma piuttosto nel fatto che la difformità si trasforma in una notevole riduzione dei poteri del proprietario. Per dirlo con la terminologia usata dalla Corte, «la base per la determinazione del capitale di affranco viene ad incidere notevolmente, e non soltanto in via temporanea, nei rapporti tra concedente ed enfiteuta, in uno degli elementi cui il codice civile, nella struttura del rapporto, per riflessi di interesse generale, attribuisce particolare rilevanza, poiché lo disciplina con norma imperativa». E ancora, la Corte si preoccupa di tutelare la posizione del concedente, ritenendo che non sia possibile, con la legge regionale, togliergli un beneficio che inerisce al diritto di proprietà in modo permanente e non solo temporaneo ed esclusivo.

Non si discute dunque della ammissibilità di una potestà legislativa regionale nelle materie privatistiche; il dispositivo anzi implicitamente lo ammette; ma si esclude che il diritto di proprietà possa essere conformato dalla legge regionale in modo diverso da quello prescritto dalla legge statale anche se la Regione ha potestà legislativa in materia di «agricoltura». La pronuncia solleva numerose critiche, da parte di Paladin (25), Esposito(26), Sica(27) e dello stesso Mortati(28).

Più preciso è il modello che la Corte adotta nel 1961 con la sentenza n. 49. Si trattava, in quel caso, di accertare la legittimità della normativa siciliana (del 13 settembre 1956) con la quale si introduceva la riforma agraria sui terreni degli enti pubblici nella Regione mediante la trasformazione dei rapporti

(25) PALADIN, *Nota in Giur. cost.*, 1957, p. 119.

(26) ESPOSITO, *Postilla*, *ivi*, p. 1123.

(27) SICA, *Legislazione regionale e rapporti privati*, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 656.

(28) MORTATI, *Ancora in tema di competenza normativa delle Regioni nella materia dei rapporti privati*, in *Giur. cost.*, 1957, 440.

agrari in enfiteusi; il provvedimento comportava quindi trasformazioni dei rapporti che facevano capo anche alle Opere Pie; di qui il contrasto di interessi e la questione di costituzionalità del provvedimento. La Corte non esclude che il legislatore regionale possa ingerirsi nei rapporti privatistici, come lo sono quelli inerenti alla coltivazione dei fondi e al loro sfruttamento, o, ancora, della regolamentazione contrattuale di tali rapporti; enuncia però il principio secondo il quale in presenza di riforme generali introdotte dallo Stato, la legge regionale deve essere recessiva: «la determinazione degli obblighi dei vincoli e dei limiti della proprietà privata ai sensi dell'art. 44, 1.º comma Cost. — avverte la Corte— va fatta sul piano nazionale. Il ridimensionamento della proprietà e la redistribuzione della ricchezza, trattandosi di riforme di struttura con riflessi economici e sociali, devono ispirarsi a principi uniformi e generali e non possono competere che allo Stato». Di qui allora la incostituzionalità della legge che «sconvolge la riforma accolta dalla legge nazionale, ponendosi con essa in contrasto, per soggetti colpiti (Enti pubblici fra cui Opere Pie), per il sistema di attuazione della riforma (conversione in enfiteusi anziché espropriazione con indennizzo) per l'oggetto (assenza di limiti quantitativi e qualitativi) per i soggetti che se ne avvantaggiano (assegnazione ai contadini che coltivano la terra in atto)».

Ciò che colpisce è il fatto che la Corte si limita ad enunciare un principio generale, relativo all'applicazione dell'art 44 Cost., e a rilevare la difformità della legge regionale rispetto alla legge nazionale, senza tuttavia valutare se effettivamente nei suoi singoli disposti, la legge regionale sia in contrasto con l'art, 44 (ma anche con gli artt. 42 e 3, 2.º comma Cost.). E questa operazione ermeneutica è condotta (in modo forse un po' ipocrita) dopo aver enunciato la massima secondo la quale «l'assemblea regionale siciliana, quando legifera in materia di riforma agraria, deve adeguare ai particolari bisogni dell'isola le leggi di riforma agraria emanate sul piano nazionale». La Corte non si domanda se (a quell'epoca) nell'isola fosse o non fosse opportuno utilizzare i beni degli Enti pubblici, se gli scopi di beneficenza fossero meglio conseguiti utilizzando anche i beni delle Opere Pie, se

l'assegnazione in enfiteusi non fosse più opportuna, rispetto all'espropriazione con indennizzo (comportando un eccessivo accollo finanziario dell'Amministrazione), se, infine, non fosse socialmente utile l'assegnazione delle terre a chi coltivasse effettivamente i fondi. Anche le ragioni di uniformità e di unitarietà possono, talvolta, cedere di fronte a situazioni locali particolari: e lo stesso commentatore, pur approvando la decisione della Corte, avverte che «anche l'uniformità di regolamentazione è un bene della cui salvaguardia il legislatore si è preoccupato, come dimostrano lo stesso requisito dell'osservanza dei principi generali e la stessa predisposizione, per la legislazione, occorrente, delle leggi cornice. Questo bene può farsi venire meno, del resto entro limiti ben definiti, ma appare giustificato che ciò sia possibile solo se lo richiede la diversità della situazione locale».

Se i modelli fin qui esaminati sembrano mostrare una certa duttilità nell'applicazione della regola generale, e circostanziare le eccezioni, pur sempre ammettendole (ove necessario), l'orientamento della Corte muta completamente con la pronuncia n. 154 del 1972, di cui già si è fatto cenno. Il caso riguardava, ancora una volta, la disciplina regionale siciliana dell'enfiteusi (del 2-7-1969) che recava norme attuative della legge nazionale n. 607 del 1966. La Corte non si pone il problema della legittimità della normativa regionale nei limiti della legge cornice, costituita appunto dalla riforma nazionale; ma, riscontrata la differenza dei criteri di determinazione dei canoni previsti dalle due leggi, immediatamente dichiara la incostituzionalità della legge regionale, enunciando il principio generale per cui le Regioni non hanno potestà legislativa, né esclusiva, né concorrente, in materia di rapporti privati. Di più. Esclude che la Regione possa adattare le leggi nazionali alle esigenze locali, dal momento che solo allo Stato spetta di valutare «nel quadro della fondamentale unità della disciplina privatistica» la sussistenza di situazioni locali che giustificano un regime razionalmente differenziato. Smentendosi quindi, con tale enunciato, non solo l'orientamento pregresso, ma anche gli stessi presupposti dell'ordinamento regionale, sulla base di una pretesa «unità» del diritto privato.

(ii) In materia di contratti agrari, l'orientamento contraddittorio della Corte è anche più evidente<sup>(29)</sup>. In questo senso, è emblematica la pronuncia n. 7 del 1956. Si trattava di stabilire se fosse contraria al dettato costituzionale la legge regionale sarda del 24-2-1950 in materia di riduzione dei fitti. La legge sarda, infatti, disponeva l'applicazione degli artt. 1635 e 1636 c.c. (riduzione del fitto per perdita fortuita dei frutti, negli affitti pluriennali; perdita fortuita dei frutti negli affitti annuali) anche quando la perdita o la mancata produzione del fondo raggiungessero solo la misura del 30 per cento (inferiore a quella prevista dal codice, che è del 50 per cento). La legge stabiliva che tale riduzione, salvo il limite massimo del cinquanta per cento fissato dal codice, dovesse esser pari alla perdita del prodotto.

Le argomentazioni che militano a favore della incostituzionalità, a sentire la Corte, sono numerose. Si assume che la materia dell'agricoltura riguardi solo la tutela regionale di interessi pubblici, e non possa invece estendersi a regolare rapporti privati; che quindi, le leggi regionali «non possono disciplinare rapporti nascenti dall'attività privata rivolta alla terra, quale bene economica, sia nella fase organizzativa, sia in quella produttiva». Sulla base di queste considerazioni si stabilisce la illegittimità delle norme che variavano (rispetto a quella del codice) la disciplina della riduzione dei fitti; mentre si ammette, perché giustificata da una situazione contingente e urgente, la riduzione del dieci per cento dei canoni fissati con libera contrattazione nell'annata agraria 1948-1949 (dalla legge regionale sarda del 6-3-1950). In questo secondo caso «occorre riferirsi, avverte la Corte, al momento e alle particolari circostanze nelle quali il legislatore sardo credette di avvalersi eccezionalmente del suo potere normativo per ridurre i canoni agrari». Era la «tipica economia agricola della Regione» e la situazione di grave difficoltà in cui versava la pastorizia «dalla quale le popolazioni sarde traggono notevole alimento», che potevano consentire l'uso di tale potere.

---

(29) In materia v. ancora BERGONZINI, *op. cit.*, *supra*, n. 16, 282 ss.

Il potere legislativo regionale nei rapporti privati (e, in particolare, nella materia dei contratti agrari) è considerato dunque eccezionale, deve essere esperito non in via generale e astratta, ma entro limiti temporali e sulla base di circostanze concrete urgenti e gravi. Si evita in tal modo (come paventa l'Avvocatura dello Stato) di dare luogo a tanti codici civili regionali; si soddisfano contestualmente le esigenze locali.

Molto più liberale è la pronuncia che segue di un solo anno quella sui canoni della Regione sarda. Anche in questo caso si trattava di riduzione dei canoni stabilita dalla legge siciliana del 14-7-1950, integrata, con la previsione di premi per la coltivazione, dalla legge 25-7-1952. La Corte (con decisione del 1957, n. 35) riconosce alla Regione siciliana potestà legislativa esclusiva in materia di agricoltura, e ammette che la Regione sia legittimata a interferire nei rapporti privati. Nel primo caso, la potestà legislativa esclusiva deve esercitarsi «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituzione del popolo italiano»; nel secondo caso, l'ingerenza nei rapporti privati è necessitata: la riserva regionale «non avrebbe neppure senso, se la legislazione regionale non potesse, in alcun caso, disciplinare rapporti intersubiettivi fra singoli».

È con la decisione n. 6 del 1958 che la Corte completa, in modo questa volta assai preciso, il modello di valutazione delle possibilità di una legislazione regionale di diritto privato. Non vi è, dunque, preclusione iniziale; ma piuttosto la identificazione di alcuni presupposti che debbono sussistere per legittimare l'intervento regionale. La questione riguardava la ripartizione del prodotto tra proprietario e mezzadri, che la legislazione siciliana (con leggi n. 11 del 1947, n. 44 del 1949, n. 43 del 1951 e n. 16 del 1952) prevedeva nella misura del cinquanta per cento, cui doveva aggiungersi ancora il 5 per cento da prelevarsi dalla quota spettante al proprietario; in contrasto con la riforma nazionale che prevedeva invece soltanto la divisione del prodotto in parti eguali. La Corte enuncia il principio generale, per il quale «in via normale la disciplina dei rapporti contrattuali e in genere delle materie di diritto privato è riservata alla legisla-

ne statale, cui spetta la competenza per la deroga al principio fondamentale dell'autonomia contrattuale e della libertà negoziale». Ammette però che si possano portare eccezioni alla regola, quando ricorrano le seguenti condizioni: (i) eccezionalità di situazioni locali, rispetto alla quale la temporaneità può valere solo come indice della situazione eccezionale, ma non sufficiente per il carattere della eccezionalità; (ii) scopo di soddisfacimento di interessi pubblici; (iii) mancanza di contrasto con i criteri informativi della legislazione statale in materia, da adattare alle particolari situazioni ambientali.

A rafforzare poi questa conclusione, e a smentire l'assunto secondo il quale l'assegnazione di singole materie alle Regioni comporta che esse si preoccupino soltanto di promuovere e sostenere l'iniziativa privata nei settori di competenza legislativa, astenendosi però dall'interferire con quei rapporti, è l'assunto che «la potestà legislativa regionale in materia agraria non riguarda solo il settore tecnico, ma può riguardare anche il regolamento di rapporti privati, quando in certi casi possa avere influenza sulla situazione generale economica, sull'incremento della produzione agricola, sulla pace sociale delle campagne, che rappresentano un interesse pubblico».

Il medesimo disposto è ripetuto ancora in un caso di riduzione dei canoni disposta (in via eccezionale) dalla legge regionale siciliana del 29-9-1960 (sent. n. 37 del 1961), in materia di proroga dei contratti agrari disposta con legge regionale siciliana del 30-7-1948 (sent. n. 34 del 1962), in materia di una ulteriore proroga dei contratti, disposta con legge della Regione siciliana del 26-6-1952 (sent. n. 53 del 1962).

Più di recente, il medesimo problema è affrontato dalla Corte, con decisione n. 60 del 1968, relativa alla legittimità della l. r. sic. 16-3-1964; e la soluzione è identica alle precedenti.

## VI. IL PROBLEMA DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE NEL DIBATTITO DELLA DOTTRINA

L'analisi delle tendenze della dottrina lascia chiaramente intendere che non è possibile, nella varietà delle posizioni, dis-

tinguere con una netta demarcazione le tesi favorevoli e quelle contrarie alla potestà legislativa regionale di diritto privato: ciascun modello è assai articolato, ammettendo tale potestà entro certi limiti; ma i limiti variano a seconda degli autori, e, ovviamente, a seconda degli assunti di partenza. Anche in questo caso, l'analisi diacronica sembra dimostrare una sostanziale posizione di sfavore nei primi anni di attuazione degli ordinamenti regionali a statuto speciale; una posizione di favore invece, negli anni recenti. Si possono anche isolare posizioni estreme: da quelle (pur motivate ideologicamente in modo diverso, e lontane tra loro nel tempo) di Virga(30) e di Galgano(31), che ammettono la potestà legislativa regionale senza limiti, a quella di Mazziotti di Celso(32), che invece la nega senza limiti. La seconda posizione è smentita dalla stessa (intensa) attività legislativa regionale nei rapporti privati; e si espone comunque a critiche fondate sulle premesse da cui muove la negoziazione della potestà, premesse collegate con il timore che ne possano soffrire istituti intangibili come quello della proprietà privata; la stessa nozione di «proprietà conformata»(33), e la frantumazione della proprietà in più tipi o modelli sono prova della infondatezza di questa tesi(34).

Più difficile è cogliere aspetti negativi nella prima posizione: in astratto non vi sono limiti alla potestà legislativa regionale, se non quelli fissati dalla stessa Costituzione, all'art. 117. Ma vien fatto di pensare, con immediatezza, ad ipotesi in cui tale potestà non potrebbe esser giustificata: come ammettere, ad esempio, una legge regionale che modifichi il numero chiuso dei diritti reali, deroghi al principio della tipicità delle società, abroghi la

(30) VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, pp. 76 ss., 112 ss.

(31) GALGANO, *Le Regioni*, cit., *supra*, n. 1, p. 330 e *Il diritto privato*, cit. *supra*, n. 2, p. 54.

(32) MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, p. 70 ss.

(33) E la nota tesi di GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica dir.*, 1971, p. 443 ss.; a questa tesi si contrappone quella elaborata da SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, p. 465 ss. Una rassegna delle posizioni dottrinali (e dei materiali più rilevanti di questa vicenda concettuale) è offerta ora da ALPA e BESSONE, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, E.c.i.g., Genova, vol. I, 1978, p. 201 ss.

(34) Sulla questione v. per tutti RODOTA, *Poteri dei privati e disciplina della proprietà*, in *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1977, p. 379 ss.

disciplina della risoluzione del contratto? Occorre individuare alcuni criteri discretivi. Quelli via via elaborati dalla dottrina sono solo in parte persuasivi; quelli elaborati dalla Corte costituzionale, troppo mutevoli e contraddittori per offrire qualche elemento di certezza.

Il problema, in realtà, è nuovo solo in apparenza, dal momento che già aveva diviso la dottrina sotto altra specie: si trattava, in allora, della natura giuridica dei regolamenti degli Enti autonomi territoriali. A questi Enti si era riconosciuta tale potestà (ad es. in materia di polizia locale, urbana ed edilizia); si era ammesso il carattere di norma primaria di tali regolamenti; si era tuttavia precisato che tale norma non poteva porsi in contrasto con la normativa statale. Ma la norma regionale non può identificarsi con le norme dei regolamenti emessi dagli Enti territoriali: in un pregevole e ancor attuale commento Massimo Severo Giannini rilevava che le norme regionali (a differenza dei regolamenti) non hanno il carattere della recessività; sono tuttavia atti subprimari; nella legislazione esclusiva possono anche contrastare con le norme imperative dello Stato; e possono anche (a differenza dei regolamenti) stabilire norme di specie e principi generali(35).

Ma la questione sorge, con i risvolti in cui si apprezza ancor oggi, quando ha inizio l'applicazione degli Statuti speciali e si avvia la legislazione regionale. Tra i molti settori, quello alimentato dalla legislazione regionale riguarda anche il diritto privato: di qui le prime pronunce (della Cassazione) contrarie alla potestà regionale legislativa in questa «materia».

In questo contesto interessano di meno le tesi affermative, che si fondavano su argomentazioni testuali tratte dalle norme degli Statuti regionali; d'altra parte, già se ne è fatto cenno nell'esame delle singole pronunce in materia.

Secondo taluni, la potestà regionale è ammessa, ma solo se non contrasta con i principi del codice civile(36); tali principi dovrebbero ascrivere ai principi fondamentali dell'ordinamen-

(35) GIANNINI, *Leggi regionali e regolamenti di autonomia degli enti territoriali*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1952, III quadr., 111 ss.

(36) BODDA, in *Nuova rass.*, 1948, 616.



to, e quindi non si potrebbero considerare derogabili *ex art. 117 Cost.*; questa tesi viene rafforzata da chi aggiunge che la potestà è ammessa, anche in questa ipotesi, solo ove sia lo stesso codice a rinviare a regolamenti locali; sarebbero invece vincolanti anche le norme derogabili e quelle suppletive(37).

La tesi è facilmente contestata da Mortati, che rileva come non tutte le norme del codice diano adito ad un *corpus* unico e compatto, e che non tutte abbiano egual rilievo ed egual importanza; nello stesso tempo, subordinare la potestà regionale ai casi di rinvio fissati dal codice è oggetto di una valutazione erronea, perché le Regioni, quando hanno competenza esclusiva, non recedono neppure di fronte alla legislazione statale(38).

Secondo altri, la Regione ha potestà legislativa nei rapporti privati quante volte persegue finalità di natura pubblica(39). La tesi, accolta anche dalla Cassazione e da talune sentenze della Corte costituzionale, è nel suo semplicismo, del tutto infondata: il legislatore (statale o regionale) non può che perseguire finalità di interesse pubblico anche quando disciplina i rapporti tra privati.

Neppure appare fondata la tesi che assegna alla Regione potestà solo eccezionale e marginale(40): non si tratta, come bene osserva Mortati, di stabilire il *quantum* della legislazione, ma l'*an* della legislazione; in altri termini, è errato ritenere che la Regione non abbia potestà legislativa nei rapporti privatistici, e poi derogare al principio per ragioni di carattere eccezionale. Per converso, una volta ammessa la potestà, non la si può circoscrivere soltanto ai limiti della temporaneità e della contingenza.

La tesi più seguita è quella di Mortati, secondo il quale occorre discernere i casi in cui la Regione incide sui rapporti che i privati hanno con l'Ente (potestà ammessa) dai casi in cui la Regione incide sui rapporti che i privati istituiscono tra di loro (potestà esclusa); e, ancora, i casi in cui si limita la libertà

(37) AUSIELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento regionale*, Milano, 1954, p. 97 ss.

(38) MORTATI, *Sulla potestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in *Giur. cost.*, 1956.

(39) MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, in *Comm. Cost. it.*, Firenze, 1951, vol. III, p. 102.

(40) MARTINES, *Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, p. 183 ss.

(potestà esclusa) dai casi in cui essa si agevola (potestà ammessa); e poi i casi in cui vi è l'esigenza di unitarietà di disciplina dei singoli istituti (potestà esclusa) da quelli in cui tale esigenza non è avvertita (potestà ammessa)(41).

La tesi di Mortati è assai persuasiva, anche se presta il fianco ad alcune obiezioni; intanto, non è detto che l'esigenza di unitarietà sia un'esigenza giuridicamente fondata; non è possibile decidere, a priori, per quali rapporti è utile una disciplina unitaria, e per quali invece vi si può derogare; d'altra parte, è l'essenza stessa del regionalismo quella di assicurare ai diversi rapporti una disciplina differenziata a seconda delle esigenze locali; allo stesso modo, è ancora questione di opinioni (e non di argomentazioni formali invalicabili) il problema della libertà: spesso, leggi regionali più aderenti alle esigenze locali offrono uno *status* di libertà maggiore delle leggi statuali.

Da condividersi è la tesi di chi, come Paladin, ritiene che il limite fondamentale alla potestà legislativa regionale sia costituito dalla riserva di legge, e nega comunque che l'intero codice civile, o meglio l'intero ambito dei rapporti disciplinati dal codice civile, sia oggetto di riserva di legge statutale(42); ma non si può seguire la tesi fino alle estreme conseguenze, e cioè che non sia necessario operare una disamina del rapporto finalistico tra interessi incisi e materie di potestà legislativa regionale; nello stesso tempo, appare troppo vago il criterio risolutivo secondo il quale la potestà viene meno quando occorre salvaguardare la fondamentale unità del diritto e le condizioni di vita di tutti i cittadini. Che anzi, è proprio una delle finalità della legislazione regionale (in contrasto con l'unità giuridica) assegnare una diversa disciplina ad identici rapporti per alleviare la disparità di condizioni di vita.

Del tutto disattesa in dottrina è poi la tesi che opera (sulla linea della risalente dottrina tedesca) la distinzione tra regole di diritto (o norme giuridiche) e provvedimenti (o misure normati-

---

(41) MORTATI, *Sulla potestà*, cit. supra, n. 38, p. 111.

(42) PALADIN, *Nota*, cit. supra, n. 25, p. 1121 s. (ma v. anche *Diritto regionale*, Padova, 1976, 77-78; 137-138).

ve); questi ultimi sarebbero ammessi (in caso di eccezione) quando le altre non sono ammesse(43).

È tuttavia significativo il fatto che la dottrina, salve le posizioni estreme, ammette in linea di principio la potestà legislativa regionale, e si dissocia quindi dai modelli di decisione della Corte costituzionale, sia da quelli che la negano recisamente, sia da quelli che vi fanno eccezione solo per ragioni contingenti.

E in un'opera monografica sul tema si sottolinea che il pluralismo legislativo è inevitabile, in un ordinamento a base regionalistica; e, ancora, che l'aver assegnato alla potestà legislativa regionale singole «materie» e non «oggetti» è indice della volontà dei Costituenti di agire con «criterio di larghezza e con significazione letterale e giuridica la più ampia possibile». Nello stesso tempo si rileva la contraddittorietà dell'indirizzo giurisprudenziale che si fa schermo della unità dell'ordinamento per negare la potestà regionale. A proposito di unicità di regime giuridico, osserva ancora SAILIS, «nemica di interferenze e di deviazioni prodotte da diverse fonti giuridiche e discendente dalla inderogabile unità e indivisibilità dello Stato, si può con sicuro fondamento dire» che tali argomentazioni «dovrebbero persino condurre ad escludere le stesse autonomie regionali»; il decentramento legislativo «mal si concilia (...) con la unità e indivisibilità dello Stato»(44).

Nel dibattito dottrinale emergono comunque utili criteri di valutazione: in particolare in uno scritto (per la verità ingiustamente trascurato) di Sica si individua un criterio fondamentale per la soluzione dei problemi di cui ci occupiamo(45). Intanto l'assunto che i rapporti privati non riguardano un settore concreto, una realtà specifica, ma costituiscono piuttosto una «figura relativa» che inerisce all'uno o all'altro settore. Assunto che fa giustizia sia della tesi che, non essendo il «diritto privato» ascritto alle materie di competenza legislativa regionale, non potreb-

(43) È la posizione di ESPOSITO, *Postilla, cit. supra*, n. 26 (la formulazione originaria risale a SCHMITT, *Die Diktatur*, 1928, p. 248).

(44) SAILIS, *Autonomia, cit. supra*, n. 4, p. 154. Ma la tesi dell'A. diviene inaccettabile quando consuma il tentativo di dimostrare che le Regioni sono organi non politici ma squisitamente amministrativi: v. p. 245 ss.

(45) SICA, *Legislazione regionale, cit. supra*, n. 27.

be esser regolato dalle Regioni; sia dell'assunto che non distingue tra rapporti oggetto di materie ammesse e rapporti con quelle funzionalmente collegate. Osserva poi Sica che la legge regionale è lo strumento materiale del realizzarsi dell'autonomia regionale, che ha in sé il «proprio centro» di orientamento e di determinazione degli interessi da svolgere; non concedere potestà legislativa per questi rapporti significa negare l'articolazione istituzionale dello Stato; ancora, la diversa disciplina che i rapporti avrebbero nella legislazione regionale non può considerarsi fonte di disequaglianze, essendo la Regione Ente ad autonomia costituzionale. Di allora la conclusione che anche per i rapporti tra privati non si ha una pluralità di codificazioni regionali ma «una normazione decentrata nei rapporti privati inerenti alle materie attribuite». La valutazione poi delle esigenze di unitarietà di disciplina può essere fatta solo sulla base di concrete fattispecie normative e sulla base di concrete situazioni di fatto.

Con l'intensificarsi della legislazione regionale (anche nei rapporti privati) in oggi la regola generale— pur recisamente affermata dalla Corte costituzionale— non trova più credito in dottrina. Anzi che individuare i casi in cui legislazione si può avere, e i casi in cui tale legislazione è esclusa, la dottrina ha preferito assumere il settore dei rapporti privati come emblematico degli orientamenti della Corte, ovvero della funzione delle istituzioni nel Paese. Di qui allora la critica (di Bartole)(46) al principio della recessività delle leggi regionali di fronte alle leggi statuali; quella di Bassanini in presenza del self-restraint della Corte, che variamente definisce e ritaglia la competenza delle Regioni, residuale rispetto a quella dello Stato (47); di Sorrentino, che identifica diversi modelli di decisione della Corte, con riferimento alla riserva di legge (argomento che la Corte nel settore privatistico inspiegabilmente non ha mai ado-

---

(46) BARTOLE, *Recessività o separazione della legge regionale nei confronti di quella statale?*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 929 ss. (e, anche, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, in *Le Regioni*, 1977, p. 7 ss.

(47) BASSANINI, *Continuità*, cit. *supra*, n. 23, p. 545 ss. (e, tra i numerosi saggi dell'A. v. in particolare *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1972 (rist. inalt.), p. 205 ss.).

perato)(48); di Merusi, che precisa come l'alchimia delle materie sia stata variamente adoperata dalle Regioni per ampliare la propria competenza ora ricorrendo al criterio della concessione, ora a quello della «attualizzazione» del *nomen*, ora a quello della aggregazione, o a quello della invasione di altre materie riservate allo Stato operata per semplice «sconfinamento» o per «acquiescenza politica»(49); e di quella di Berti, che intravede nell'orientamento della Corte sui rapporti privatistici assoggettati a disciplina regionale il rischio di una progressiva «amministrazione» dell'ordinamento: le Regioni «possono istituire in concreto rapporti di diritto comune, ma non definire la disciplina o l'ordinamento di questi rapporti»; la disciplina regionale diventa amministrativa nei suoi contenuti e nella efficacia sostanziale(50).

È poi interessante avvertire che questi problemi si sono studiati solo nella prospettiva dell'orientamento della Corte, ovvero dei rapporti tra Stato e Regioni; solo di recente hanno attirato l'attenzione dei giusprivatisti(51).

## VII. IL DISCRIMEN TRA POTESTÀ LEGISLATIVA STATUALE E POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE NEI RAPPORTI PRIVATI

I criteri via via proposti dalla dottrina (anche da quella meno recente) sono solo in parte soddisfacenti; almeno, alcuni di essi si possono accogliere perché persuasivi (quelli di Sica, ad esempio, o quelli di Paladin); ma tutti presentano un aspetto

(48) F. SORRENTINO, *Considerazioni su riserva di legge, principio di eguaglianza e autonomia regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, a cura di N. Occhiocupo, Bologna, 1978, p. 476 s. (ma v. anche *Lezioni sulla riserva di legge*, raccolte a cura di G. Floridia, Genova, 1977).

(49) MERUSI, *Tendenze della legislazione regionale all'allargamento delle competenze*, relazione presentata al convegno organizzato dalla Fondazione G. Agnelli a Torino il 3 dicembre 1976, sul tema «I nuovi compiti della Regione e l'evoluzione del sistema istituzionale», p. 7 ss. (del cicl.).

(50) BERTI, *Relazione*, ne *La Corte costituzionale*, cit. *supra*, n. 48, p. 147 ss.

(51) In particolare v. GALGANO, *Il diritto privato*, cit. *supra*, n. 2, p. 53 ss.

negativo; si tratta di criteri che per la loro natura si vogliono considerare *esclusivi*. I criteri proposti dalla dottrina più recente non sono invece utilizzabili, perché le analisi sono più descrittive che propositive. Allora, è necessario delineare criteri che, per apprezzare nella loro varietà tutte le situazioni che si sono considerate, e che nel futuro potessero presentarsi, non abbiano valore esclusivo, ma *relativo e concorrente*.

Da quanto si è avuto modo di osservare, non è possibile seguire la tesi che esclude la potestà legislativa delle Regioni per la «materia», o per i «rapporti» di diritto privato; e, anche a non voler riportare i risultati cui sono prevenute le più recenti elaborazioni sul punto, sarà sufficiente ricordare già quanto diceva a suo tempo Salvatore Pugliatti, rilevando che la differenza tra le due aree si fonda semplicemente su una questione di tecnica legislativa(52). L'orientamento della Corte costituzionale, più risalente, ma anche (in alcuni casi) più vicino a noi porta nuove conferme a questo assunto. La legislazione regionale — per passare dal piano del dover essere a quello dell'essere— documenta poi in modo inequivoco l'esistenza di una varia e incisiva normazione dei rapporti privati(53). È sufficiente menzionare l'urbanistica, e i poteri che le Regioni hanno esercitato già prima che entrasse in vigore la riforma delle edificabilità dei suoli (l. n. 10 del 1977): riforma che anzi, secondo alcuni, si è ispirata decisamente al modello di intervento regionale lombardo. Lo stesso legislatore statale ha poi affidato alle Regioni attribuzioni in materia urbanistica di natura legislativa (sulle convenzioni urbanistiche: artt. 7 ss l. 10 cit.) e attività amminis-

(52) PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e privato*, cit. supra, n. 2, p. 721.

(53) Tra gli interventi più recenti: in materia di zootecnia, — l. abruzzese 2-7-1977, n. 20; l. campana 18-3-1977, n. 20; l. friulana 8-7-1977, n. 34; l. marchigiana 22-3-1977, n. 13 e 25-8-1977, n. 33; l. molisana 5-1-1977, n. 2 e 20-4-1977, n. 12; l. pugliese 6-5-1977, n. 16; l. siciliana 8-7-1977, n. 49; l. toscana 4-8-1977, n. 45; l. valdostana 3-1-1977, n. 9; l. laziale 18-11-1977, n. 45. In materia di edilizia e urbanistica, l. campana 18-5-1977, n. 26 e 15-12-1977, n. 64; l. laziale 21-1-1977, n. 4; 6-7-1977, n. 24; 12-9-1977, n. 35; l. siciliana 1-8-1977, n. 79; l. toscana 24-8-1977, n. 60; 29-3-1978, n. 20; l. valdostana 16-5-1977, n. 33; l. emiliana 12-1-1978, n. 2; l. friuliana 16-1-1978, n. 1; l. lombardia 5-12-1977, n. 60; l. piemontese 5-12-1977, n. 56; 9-1-1978, n. 1 e 4; l. pugliese 9-1-1978, n. 1; l. sarda 28-4-1978, n. 30; l. prov. Bolzano 3-1-1978, n. 1 e 22-5-1978, n. 23; l. veneta 27-1-1978, n. 7. In materia di espropriazione, l. campana 19-4-1977, n. 23; l. emiliana 13-1-1978, n. 5; sulle miniere, l. emiliana 26-1-1977, n. 4 e 2-5-1978, n. 13.

trativa (d.p.r. n. 616 del 1977). Vero è che in questo caso, la potestà legislativa è primaria, ma le Regioni vi hanno fatto ricorso conformando variamente i rapporti privati, e smentendo la regola generale che gliene faceva divieto. E, ancora, la disciplina regionale dei *beni culturali* e dei *beni ambientali* (materie originariamente riservate allo Stato). Vi sono casi in cui addirittura si impedisce al privato proprietario di modificare lo stato della sua proprietà (e di asportare persino il cortice erboso). Vi sono casi in cui il proprietario non può coltivare né esercitare l'allevamento sul suo terreno, e casi in cui è vietata ogni attività edilizia (v. ad es. le leggi sui *parchi naturali*). Vi sono ancora casi in cui, in materia di espropriazione, si concedono indennizzi commisurati al reddito dell'espropriando (smentendosi così l'assunto che solo un regime unitario può portare ad un'equa amministrazione del potere legislativo). E vi sono i casi di programmazione economica, ambientale, idrica, che incidono sui rapporti privati(54).

Si potrebbe, a questo punto, osservare, con Mortati, che i casi menzionati configurano tutti rapporti in cui una delle parti è la Regione, e l'altra è il privato inciso dalla sua legislazione. Ma l'obiezione, che pure spesso risponde a verità, non è suscettibile di generalizzazioni: anche nei casi in cui l'intervento è operato con rapporti diretti con i privati, si ha poi un riflesso nei rapporti che autonomamente i privati istituiscono tra loro, collegandoli con i precedenti (es. vendita di abitazioni edificate secondo le convenzioni urbanistiche; vendita di aree ricomprese nei parchi naturali regionali; vendita di beni culturali); ma la Regione ben può, seguendo i criteri obiettivi che via via sono emersi nel dibattito dottrinale, anche regolare rapporti *tra* privati. Certo, si tratta di una potestà che incontra limiti. E si tratta di limiti numerosi.

(i) I principi fondamentali, di cui fa menzione l'art. 117 Cost. È però difficile discernere i principi fondamentali da quelli non fondamentali; anche in questo caso, è l'orientamento dottrinale quello che può fornire obiettivi criteri di giudizio (pur

(54) V. il Codice dell'ambiente, vol. I e II, Milano, 1977, a cura dell'ISGEA.

sempre mutevoli con le tendenze della dottrina, e con l'evolvere della realtà economica e sociale). Tra i principi fondamentali, comunque, non si possono far rientrare tutte le norme del codice civile; ma soltanto quei principi (norme costituzionali, norme di diritto internazionale, disposizioni sulla legge in generale) che sono per espressa statuizione normativa o per intendimento comune invalicabili. Nel diritto privato, sono principi fondamentali quelli che sanzionano attività contrarie all'ordine pubblico, o al buon costume: ma si è detto che taluno in dottrina ritiene che le Regioni, quando hanno potestà esclusiva, possono derogare persino alle norme imperative.

(ii) Le leggi cornice. Anche in questo caso, comunque, non è possibile accedere all'opinione che l'intero codice civile sia «legge cornice», entro la quale (e mai in contrasto con essa) si svolge la legislazione regionale.

(iii) L'interesse nazionale. Anche questo è un limite non chiaramente definito, sia per le molteplici interpretazioni che si possono dare delle espressioni interesse «nazionale», interesse «generale», interesse «sociale», interesse o interessi «pubblico (i)», sia per il fatto che, trattandosi di una vera e propria clausola generale, ben può esser sostanziata di contenuti che variano nel tempo.

(iv) La riserva di legge. È questo, forse, il limite più preciso; ma è evidente che occorrerà discernere i casi in cui vi è riserva di legge, *tout court*, dai casi in cui la riserva è davvero riferita alla legge statale; i rapporti di diritto privato — a differenza di quelli di diritto penale — non sono (in genere) coperti da riserva di legge statale.

Superati questi limiti, si possono allora esaminare le ipotesi generali e astratte in cui può esservi potestà legislativa regionale di diritto privato.

(v) È il caso in cui *l'interesse* da proteggere o da incidere è unicamente *locale*, e si esplica nell'ambito della Regione.

(vi) Ancora, quando la *materia* è funzionalmente collegata con le materie riservate alle Regioni, sì che ogni iniziativa regionale del settore non può che promuoversi e svolgersi incidendo sui rapporti privati.



(vii) È ancora il caso in cui la Regione non disciplina, in via generale ed astratta un istituto che, per sua natura, richiede una disciplina unitaria: si tratta della normazione di singoli istituti, che non hanno alcun riferimento alla realtà regionale. In questo senso, si può dare risposta alle domande iniziali, proprio perché ricadono sotto questo punto il divieto di ampliare il numero dei diritti reali, i tipi di società, le norme sulla risoluzione del contratto, e così via. E evidente, però, che si tratta di un limite non imm modificabile, né definitivo; ma semplicemente *relativo*, conaturato alla situazione storica che si prende in considerazione.

Ne viene allora ridimensionata sia la tesi che affiderebbe alle Regioni un potere legislativo di diritto privato senza limiti, sia la tesi che vorrebbe circoscrivere tale potere entro confini assai angusti. E comunque ne viene destituito di fondamento l'assunto, con tanto vigore difeso dalla Corte costituzionale, che «il diritto privato appartiene esclusivamente alla legislazione statale».

