

ANCORA INTORNO ALLA QUESTIONE RELATIVA ALLA TITOLARITÀ DEL POTERE REGOLAMENTARE IN AMBITO REGIONALE

(BREVI NOTE A MARGINE DI T.A.R. PIEMONTE, SEZIONE II, N. 1272 DEL 2004 IN MATERIA
DI CONTRIBUTI REGIONALI ALLA LIBERA SCELTA EDUCATIVA - C.D. "BUONI SCUOLA")

di Matteo Barbero *
(28 luglio 2004)

Con la sentenza che qui brevemente si annota (cfr, in proposito, L. ANTONINI, *Giunta libera sui buoni scuola*, in *Il Sole 24Ore* del 25 luglio 2004, pagina 15), la Sezione II del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte ha rigettato le domande di annullamento proposte nei confronti di una pluralità di provvedimenti attuativi della legge regionale piemontese 20 giugno 2003, n. 10 (*Esercizio del diritto alla libera scelta educativa*), il cui articolo 1, comma 2, dispone che "*La Regione provvede ad attribuire contributi all'educazione scolastica alle famiglie degli alunni che frequentano la scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado nelle istituzioni scolastiche statali e nelle istituzioni scolastiche paritarie riconosciute ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)*".

Tale pronuncia offre alcuni interessanti spunti di riflessione in merito alla (non ancora completamente risolta) questione relativa alla titolarità della potestà regolamentare in ambito regionale nell'attuale fase di transizione verso i nuovi Statuti.

I ricorrenti, la cui istanza di ammissione ai suddetti contributi era ovviamente stata respinta, avevano, infatti, impugnato (fra l'altro) anche la deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 57-10224 del 1 agosto 2003 di approvazione del Regolamento di attuazione della citata legge regionale n. 10 del 2003.

L'articolo 1, commi 5 e 6, di tale legge rinvia, infatti, per la concreta determinazione delle modalità di attuazione del contributo regionale all'educazione scolastica, ad un Regolamento giuntale (sia pure adottato previo parere della competente Commissione consiliare).

Secondo la tesi attorea, tale Regolamento sarebbe stato affetto dal vizio di incompetenza, in quanto adottato da un organo (la Giunta regionale, appunto) diverso da quello competente sulla base delle norme contenute nello Statuto regionale (ovvero il Consiglio regionale).

L'articolo 16, lettera a), dello Statuto della Regione Piemonte (tuttora vigente nella sua formulazione originaria, risalente al 1971) attribuisce, infatti, al Consiglio l'esercizio della potestà regolamentare regionale, conformandosi al tenore originario dell'articolo 121, comma 2, della Costituzione, il quale, come noto, assegnava all'organo consiliare la titolarità (oltre che della potestà legislativa anche) dei poteri di normazione secondaria di spettanza delle Regioni.

Malgrado che la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*) abbia novellato (anche) il richiamato articolo 121 della Costituzione, eliminando la riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale, l'attribuzione di tale potestà alla Giunta, per quanto opportuna al fine di eliminare l'anomalia rappresentata dalla descritta concentrazione di poteri normativi in capo al medesimo organo (concentrazione che, come noto, aveva reso residuale il ruolo dei Regolamenti regionali) e perfettamente in linea con l'evoluzione della forma di governo regionale, postulerebbe in tutti i casi una revisione statutaria (integrale o anche parziale), ferme restando, nelle more, le competenze stabilite dai vecchi Statuti.

Si tratta di una ricostruzione che, se pure inizialmente avversata dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti (in senso difforme, isolatamente, T.A.R. Lombardia, Sezione III, n. 868 del 2002, con nota adesiva di Q. CAMERLENGO, *La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune*, in *Le Istituzioni del federalismo* n. 1/2002) e più volte sconfessata dallo stesso Governo (dapprima in un parere del 15 marzo 2000 del Dipartimento affari regionali, successivamente in una direttiva ai Commissari del Governo, redatta dal medesimo Dipartimento in data 17 marzo 2000, infine mediante il rinvio, nella vigenza del vecchio articolo 127 della Costituzione, di numerose delibere legislative regionali attributive di poteri regolamentari a favore dei Consigli regionali), è stata autorevolmente avallata dalla Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza n. 313 del 2003 (anche se

una prima avvisaglia circa l'orientamento della Consulta si poteva già cogliere dalla lettura dell'ordinanza n. 87 del 2001).

Tale pronuncia (e le successive che l'hanno confermata, come ad esempio la quasi coeva sentenza n. 324 del 2003, sulla cui portata parzialmente innovativa si veda, peraltro, S. FOÀ, *Illegittimi i regolamenti della Giunta autorizzati "in bianco" dalla legge regionale, legittimi quelli di esecuzione anche senza copertura statutaria?* (a margine di C.Cost. n. 324 del 2003 in *Federalismi.it* n. 3/2004), evidenziando l'illegittimità dei (numerosi) Regolamenti fino a quel momento adottati con deliberazioni delle Giunte regionali (illegittimità destinata inevitabilmente a ridondare in invalidità derivata dei provvedimenti amministrativi adottati in applicazione delle norme regolamentari viziate, salvi soltanto gli effetti della consolidazione), hanno determinato uno stato di grave incertezza ed hanno stimolato la ricerca di "soluzioni-tampone" in grado di scongiurare, in attesa della (ormai non più procrastinabile) riforma degli Statuti, il rischio di un deleterio "effetto domino" (ANTONINI, *op. cit.*).

Nella fattispecie oggetto della sentenza annotata, il T.A.R. sub-alpino, pur senza ovviamente smentire la fondatezza di un'opzione interpretativa accolta anche dal Giudice delle leggi, ha, tuttavia, dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti nei confronti del sopraccitato Regolamento della Giunta regionale piemontese (*rectius* della legge regionale a monte) in materia di "buoni-scuola", bloccando in partenza l'*iter* che, attraverso l'eventuale pronuncia di accoglimento da parte della Consulta, avrebbe potuto condurre alla caducazione dei provvedimenti oggetto di impugnazione. Giova precisare, infatti, che il giudice amministrativo non avrebbe potuto censurare direttamente (ovvero senza sollevare la questione di costituzionalità) né il Regolamento né tantomeno, facendo valere un presunto potere di disapplicazione del Regolamento medesimo in quanto illegittimo, i relativi provvedimenti di attuazione, perché, così facendo, avrebbe, in realtà, indebitamente disapplicato la stessa legge regionale attributiva di competenza regolamentare alla Giunta.

La pronuncia di manifesta infondatezza è motivata mediante il richiamo dell'articolo 39, comma 4, dello Statuto della Regione Piemonte, il quale "*senza alcuna eccezione consente al legislatore regionale di affidare alla Giunta <<ogni altra attribuzione>> che non sia già prevista, in via generale, dalla Costituzione,*" siffatta disposizione, secondo la sentenza in commento, risulta "*perfettamente conforme*" rispetto non solo al tenore dell'art. 121, comma 2, della Costituzione risultante dalla novella introdotta dalla citata legge costituzionale n. 1 del 1999, ma anche "*all'art. 123 della Carta, atteso che nessuna di tali norme contiene alcuna "riserva di regolamento" a favore dell'organo consiliare*".

In questa prospettiva, il T.A.R. torinese giudica inconferente il riferimento, operato dai ricorrenti, alla giurisprudenza costituzionale sopra succintamente riassunta nei suoi contenuti essenziali, in quanto tale orientamento riguarderebbe "*l'opposta situazione in cui lo Statuto regionale non contenga una norma di tenore analogo al citato art. 39, comma 4, dello Statuto piemontese*."

In effetti né lo Statuto della Regione Lombardia né quello della Regione Campania (ovvero delle due Regioni parti delle controversie decise dalla Corte Costituzionale, rispettivamente, con le sentenze nn. 313 e 324 del 2003, Regioni, queste, entrambe ancora prive, come, peraltro, la quasi totalità delle Regioni ordinarie con la sola eccezione della Puglia, di uno Statuto adottato in conformità delle nuove norme costituzionali) contengono una clausola di competenza residuale in favore delle rispettive Giunte altrettanto esplicita ed ampia di quella stabilita dal comma 4 dell'articolo 39 della Carta statutaria del Piemonte.

D'altra parte, per quanto la sentenza annotata non ritenga di soffermarsi sul punto, la legge regionale piemontese n. 10 del 2003 cit., istitutiva dei "buoni scuola", non si limita a prevedere un vuoto "guscio normativo" da riempire successivamente mediante l'esercizio del potere di normazione secondaria contestualmente delegato alla Giunta, ma predetermina con sufficiente precisione i contenuti del futuro Regolamento giuntale (si veda, in particolare, l'articolo 1, comma 6).

Non si configura, in altri termini, quella "delega in bianco" censurata dalla Consulta nella più volte citata sentenza n. 324 (cfr S. FOÀ, *op.cit.*, secondo il quale "*la Corte non sembra escludere in modo assoluto la possibilità di una legge di autorizzazione alla Giunta all'esercizio del potere regolamentare (...) ove il potere regolamentare si riduca all'esecuzione del dettato legislativo*").

In definitiva, quindi, la soluzione prospettata dal T.A.R. Piemonte nella sentenza cui sono dedicate queste brevi note sembra pienamente condivisibile, in quanto, (introducendo un elemento di flessibilità sulla cui utilità, a fronte del prolungarsi della stagione di revisione statutaria ed al fine di attenuare il forte impatto esercitato sull'attività normativa

delle Regioni dalla giurisprudenza costituzionale in materia di titolarità della potestà regolamentare, pare superfluo soffermarsi), consente di "salvare" i Regolamenti finora adottati dalle Giunte in esecuzione di precedenti leggi regionali, e ciò non solo senza forzare, ma, al contrario, valorizzando il dato normativo statutario, in piena sintonia con quanto affermato dalla Consulta nella stessa sentenza n. 313 del 2003.

* Funzionario della Regione Piemonte e dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino - **Matteo.Barbero@regione.piemonte.it**

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

