

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE, SEZIONE II – Sentenza 27 maggio 2004, n. 1272 – Pres. CALVO – Est. PLAISANT – SPAGNOLO ROBERTO e altri (Avv. Cavallo Perin e Savatteri) *contro* Regione Piemonte (Avv. Maina).

Regioni – Statuto – Legge regionale – Titolarità della potestà regolamentare – Bando di assegnazione dei buoni scuola – Legittimità.

È conforme al tenore degli artt. 121 e 123 Cost., che non contengono alcuna “riserva di regolamento” in favore dell’organo consiliare, la disposizione statutaria che affida alla Giunta regionale ogni altra attribuzione ad essa demandata dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato dallo Statuto e dalle leggi regionali (nella specie, è legittimo il bando per l’assegnazione dei “buoni scuola” regionali emanato sulla base di un regolamento della Giunta previsto da una legge regionale). (1)

(1) Segue una nota di Stefania Parisi

Forma di governo, sistema delle fonti e allocazione del potere regolamentare: proprio un sillogismo aristotelico?

1. La sentenza del T.A.R. Piemonte, Sezione II, n. 1272/2004, che qui si annota, fornisce una soluzione interessante del *rebus* relativo alla titolarità del potere regolamentare regionale. In particolare, le argomentazioni del giudice amministrativo, nel caso di specie, non paiono coerenti con quelle adoperate dalla Corte nelle sentt. nn. 313 e 324 del 2003. Ma la pronuncia in esame è anche l’occasione per ripensare al significato di nozioni come “forma di governo” e “sistema delle fonti” e per capire se davvero la seconda delle due sia il diretto precipitato della prima.

Per evitare di appesantire queste considerazioni ricordando il già noto, si rinvia alla giurisprudenza amministrativa e alla dottrina che avevano riflettuto in punto di attribuzione del potere regolamentare¹ prima che, nel 2003, il Giudice

¹ Tra i primi interventi sull’allocazione della potestà regolamentare, prima delle pronunce giurisprudenziali sul punto, cfr. B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, 2000, 107; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la legge cost. n. 1/99*, in *Le Regioni*, 2000, 639 ss.; R. TOSI, *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 123 ss.

Un contributo di indiscusso interesse sul dibattito è derivato dall’ormai nota decisione della III sezione del T.A.R. Lombardia n. 868 del 2002, con la quale il giudice amministrativo ha sostenuto la tesi del non immediato trasferimento del potere regolamentare in capo alla Giunta, por-

delle Leggi si pronunciasse in modo netto². È, tuttavia, necessaria una rapida digressione almeno sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Con le sentt. nn. 313 e 324/2003, la Consulta sembrava aver scritto la parola fine sulla vicenda dell'allocazione del potere regolamentare tra i vecchi e i nuovi Statuti³. Se volessimo fissare gli esiti ricostruttivi raggiunti, potremmo agevolmente riassumerli in pochi enunciati, estraendoli soprattutto dalla prima delle sentenze citate che, sul tema, rappresenta il *leading case*:

- a) “*la modifica del secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sopprimendo dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare quale competenza del Consiglio regionale, ha l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza, consentendo alla Regione una diversa scelta organizzativa*” (sentenza n. 313/2004, punto 7.2. del *Considerato in diritto*);
- b) “*Questa affermazione deve essere qui confermata, con la precisazione che – stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione – tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle com-*

tando a suo sostegno quattro ordini di motivi. Di certo, la previsione di un potere di emanazione presidenziale non è sicuro indice di allocazione del potere regolamentare in capo alla Giunta, ma soltanto una precisazione fatta dalla novella costituzionale in virtù della rimozione della riserva in capo al Consiglio. Inoltre il giudice amministrativo fa notare che tra le “altre funzioni” conferibili al Consiglio dalla Costituzione o dalle leggi, di cui fa menzione l'art. 121 Cost., potrebbe includersi la potestà regolamentare. L'argomento più “concettuale” che reca con sé corollari teorici di rilievo è quello che riposa sul principio di legalità: in base ad esso è necessaria la preventiva autorizzazione legislativa che, da un lato, indichi l'organo titolare della potestà regolamentare e, dall'altro, disciplini il procedimento di formazione degli atti normativi secondari. Non può derivare dalla novella la diretta attribuzione della potestà regolamentare dato che essa, nell'idea espressa dal T.A.R., “non pare del tutto in linea con le regole che presiedono al sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico italiano, fondato, com'è noto, sul principio di tassatività delle fonti normative primarie e, per le fonti di rango secondario, su quello di legalità”. Su questa decisione, cfr. E. BALBONI, M. MASSA, *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la legge cost. n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2002, 609 ss. Ed inoltre, Q. CAMERLENGO, *La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 61 ss. G. D'AMICO, *La controversa titolarità del potere regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2002, 137.

² Ricordiamo, infatti, che la Corte aveva mostrato sensibilità al problema già in un *obiter dictum* contenuto nell'ord. n. 87/2001 senza prendere posizioni precise.

³ Tra gli autorevoli commenti “a prima lettura” sulla sentenza n. 313, cfr. V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 313 del 2003*, in www.federalismi.it, il quale ha posto in rilievo la circostanza per cui, mentre per l'art. 121 Cost. era intervenuta abrogazione, in virtù della novella costituzionale, quest'effetto non era riscontrabile per le disposizioni statutarie che si limitavano a meramente riprodurre la formula adoperata in Costituzione e che, dunque, non potevano che conferire la potestà regolamentare al Consiglio. Sostanzialmente adesivo a questo angolo prospettico è A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria alla prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte Cost. n. 313 del 2003)*, in www.forumcostituzionale.it; favorevole, invece, alla soluzione della Corte è E. BALBONI, *L'autonomia è la regola, i limiti l'eccezione*, in www.forumcostituzionale.it.

potenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione". (sentenza n. 313/2004, punto 7.2. del *Considerato in diritto*, secondo periodo);

- c) *"(...) L'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione. L'espressione «in armonia con la Costituzione», che compare nel primo comma dell'art. 123 della Costituzione, non consente perciò un eccesso di costruttivismo interpretativo, come quello di cui fa mostra la difesa della Regione Lombardia, quando argomenta da una presunta forma di governo regionale, implicitamente stabilita dagli articoli 121 e 123 della Costituzione, la spettanza del potere regolamentare alla Giunta regionale: un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori. In sintesi, nel silenzio della Costituzione, in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare regionale e per il rispetto dell'autonomia statutaria regionale, la tesi che l'art. 121, secondo comma, della Costituzione abbia attribuito tale potere alla Giunta regionale (sia tale attribuzione assoluta o derogabile dai nuovi statuti) deve essere respinta e il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sul punto deve essere accolto, con la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 2 della legge regionale n. 2 del 2002"*. (sentenza n. 313/2004, punto 7.4. del *Considerato in diritto*, ultimo periodo).

2. Muovendo da queste acquisizioni, proviamo a capire quali questioni ha risolto il T.A.R. Piemonte e in che modo la soluzione del giudice amministrativo converga con (o diverga da) quella della Corte.

La legge piemontese n. 10/2003 relativa ai contributi regionali alla libera scelta educativa rinvia, all'art. 1, ad un regolamento della Giunta affinché determini in concreto le modalità di attuazione di tali contributi. Dopo aver visto respinta la propria richiesta relativa ai buoni scuola, la parte ricorrente ha impugnato non solo le varie determinazioni del Direttore della Direzione Promozione Attività Culturali, Istruzione e Spettacolo della Regione Piemonte, ma anche la delibera della Giunta piemontese con cui era stato approvato il regolamento di attuazione previsto dalla legge n. 10/2003, perché ritenuta viziata di incompetenza; con motivo aggiunto, era stata anche sollevata questione di legittimità costituzionale, per contrasto della legge con gli artt. 121 e 123 Cost.⁴

Il T.A.R., però, ha ritenuto infondato il ricorso e manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata. Secondo alcuni autori la decisione è «in piena sintonia» con quanto affermato dalla Corte⁵. Ma è davvero così?

⁴ La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata anche in relazione ad un altro profilo della legge regionale, ritenuta in contrasto con gli artt. 33, comma 3, 34 e 3 Cost., per asserita disparità di trattamento tra gli allievi delle scuole pubbliche e private.

⁵ L'espressione virgolettata è di M. BARBERO, *Ancora intorno alla questione relativa alla titolarità del potere regolamentare in ambito regionale (Brevi note a margine di T.A.R.: Piemonte, Sez. II, n. 1272 del*

Il giudice amministrativo argomenta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte attorea, adducendo come motivo dirimente l'esistenza di una norma, l'art. 39, comma 4, St. Piemonte, in virtù della quale "la Giunta esercita ogni altra attribuzione ad essa demandata dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato, dallo Statuto e dalle leggi regionali"⁶. La legge regionale n. 10/2003, contenendo una disposizione che autorizza l'intervento del potere regolamentare della Giunta sarebbe, dunque, coperta dall'ombrello protettivo dell'art. 39, comma 4, St. Piemonte.

Il punto nevralgico della sentenza, però, è proprio questo: la legge regionale conferisce il potere di adottare il regolamento di attuazione alla Giunta, ma lo Statuto *vigente*, all'art. 16 attribuisce al Consiglio la potestà regolamentare.

È pur vero che il disposto dell'art. 16 riproduce sul punto la vecchia formulazione dell'art. 121 Cost., che affidava al Consiglio il potere regolamentare. Ma è altrettanto vero che, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale, vale l'allocazione del potere regolamentare fatta dallo Statuto *vigente*⁷. Sembra, insomma, che il T.A.R. non abbia preso in considerazione, o addirittura "disapplicato" (con tutte le virgolette del caso...) l'art. 16 dello Statuto e che, dunque, abbia automaticamente reso operante il disposto dell'art. 39, *come se mancasse, nello Statuto, una norma attributiva della competenza regolamentare*.

Non si sa se questo modo di «glissare» del giudice amministrativo sia dovuto all'esigenza di trovare una soluzione per sottrarre alla scure invalidante della Consulta le numerose leggi (entrate in vigore prima delle sentt. nn 313 e 324/2003) che hanno attribuito alle Giunte il potere regolamentare⁸, o sia do-

2004 in materia di contributi regionali alla libera scelta educativa – c. "buoni scuola"), in www.forumcostituzionale.it.

⁶ Peralto, la sentenza del T.A.R. n. 1272/2004, pubblicata in forma semplificata sul sito www.federalismi.it, non riproduce integralmente il contenuto dell'art. 39, fermandosi a dire che esso «consente al legislatore regionale di affidare alla giunta "ogni altra attribuzione" che non sia già prevista, in via generale, dalla Costituzione», omettendo, cioè, il riferimento alle leggi dello Stato, allo Statuto e alle leggi regionali, pur presenti nella norma statutaria. Per la disamina di un'altra pronuncia interessante del giudice amministrativo, sempre relativa all'allocazione della potestà regolamentare, cfr. A. VUOLO, *I regolamenti delle giunte regionali dopo le sentenze della Corte Costituzionale 313 e 324 del 2004 – nota a T.A.R. Campania, Salerno, sezione I, n. 354 del 2004*, in corso di pubblicazione.

⁷ In particolare, va citato il passo della sentenza n. 313, riportato innanzi, sotto la lettera b).

⁸ Prassi invalsa e, peraltro, quasi incoraggiata da un atteggiamento tutt'altro che chiaro del Governo sul punto, già prima delle sentenze della Corte. Infatti, inizialmente sembrava che la Presidenza del Consiglio dei Ministri fosse incline a sostenere la tesi dell'immediata titolarità della potestà regolamentare in capo alla Giunta: ciò si evinceva sia in un parere del 15 marzo 2000 del Dipartimento affari regionali, sia in una direttiva ai Commissari di Governo, redatta in data 17 marzo 2000, sia infine nel rinvio, in data 22 marzo 2000 di una delibera legislativa della Regione Veneto, basato sul rilievo che una disposizione di essa, nel demandare al Consiglio regionale l'approvazione del regolamento di attuazione di talune disposizioni normative "contrasta con i principi generali dell'ordinamento in tema di riparto di competenze fra gli organi regionali secondo i quali l'esercizio delle competenze regolamentari spetta alla Giunta, così come si desume dal nuovo testo dell'art. 121 Cost.". Successivamente, però, ha sostenuto che lo spostamento del po-

vuto, piuttosto, alla convinzione che l'art. 16 St. Piemonte debba ritenersi implicitamente abrogato dalla novella costituzionale dell'art. 121, comma 2. Probabilmente, per evitare che le leggi regionali seguissero la sorte di quelle bocciate dalla Consulta, innescando "reazioni a catena" sugli atti connessi e consequenziali e creando lacune difficilmente colmabili, il giudice amministrativo avrebbe operato una sorta di bilanciamento: nel caso di specie ha deciso di far prevalere l'esigenza di distribuzione dei contributi scolastici sui problemi che deriverebbero da una caducazione della disciplina legislativa regionale.

Questo, ovviamente, non comporta che la soluzione intrapresa sia «in linea» con i canoni dell'interpretazione e con la giurisprudenza della Corte.

3. Quella relativa al rapporto con l'art. 121, comma 2, Cost. non è, purtroppo, l'unica difficoltà su cui il T.A.R. inciampa: un'altra, più criptica, riguarda il rapporto con la riserva di competenza statutaria che l'art. 123 Cost. prevede in punto di forma di governo. Supponiamo, infatti, che l'art. 39 dello Statuto sia, per qualunque motivo, la disposizione applicabile al caso e che lo Statuto non abbia dettato alcunché in tema di potestà regolamentare (o di fonti *tout court*); la legge regionale (nel silenzio dello Statuto) potrebbe disporre anche in materia di attribuzione della potestà regolamentare? La risposta varia a seconda di cosa intendiamo per "forma di governo".

Se si ritiene, infatti, che tale nozione non si estenda fino ad includere il sistema delle fonti, è naturale che anche una legge regionale sarebbe abilitata a disporre in materia di potestà regolamentare e che, pertanto, tale legge passerebbe indenne lo scrutinio di costituzionalità *ex art. 123 Cost.*⁹

tere regolamentare in capo alla Giunta deve essere oggetto di modifica statutaria apposita, proponendo il ricorso che ha portato alla sent. n. 313/2003; infine, allorché la Regione Calabria ha approvato il nuovo Statuto conferendo, nell'art. 34 comma 1 lettera i) e nell'art. 43, comma 2, una potestà regolamentare al Consiglio nella forma di regolamenti di attuazione ed integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato, l'Avvocatura dello Stato ne ha denunciato il contrasto con l'art. 121 e, addirittura, con il principio di separazione dei poteri, affermando che si è "(...) in presenza di una normativa costituzionale che non riconosce alcuna potestà regolamentare al Consiglio (così come nessuna potestà regolamentare è riconosciuta al Parlamento nazionale)" e, inoltre, che "non pare, infatti, potersi sostenere che quanto non è consentito al Parlamento nazionale in virtù del principio della separazione dei poteri degli organi dello Stato, possa ritenersi ammesso per quello regionale", richiamando, nel successivo periodo, i numerosi atti di rinvio di leggi regionali (nel vigore del vecchio 127), le quali attribuivano il potere regolamentare al Consiglio.

⁹ Sull'idea che la disciplina delle fonti, soprattutto primarie, regionali sia sottratta allo Statuto e riservata alla Costituzione, cfr. A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, 22. In senso analogo, A. D'ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in www.forumcostituzionale.it il quale, partendo dalla considerazione che lo Statuto non è fonte a competenza generale, ma specializzata, afferma che esso è "chiamato ad intervenire sugli oggetti ad esso specificamente demandati. E tra tali oggetti non figurano le fonti legislative, né l'ostacolo potrebbe essere superato desumendo la competenza di tale atto a creare nuove fonti di grado primario dalla norma che gli attribuisce la disciplina della forma di governo o dalla disposizione

Ma, laddove la formula dell'art. 123 Cost. fosse semanticamente dilatata fino ad inglobare *anche* il sistema delle fonti¹⁰ e quest'ultimo divenisse contenuto riservato allo Statuto *ex Costituzione*, avremmo che una legge incidente sulla potestà regolamentare sarebbe illegittima perché lesiva di una competenza statutaria riservata. È, peraltro, questa l'accezione scelta dalla Corte nell'interpretare il sintagma «forma di governo»^{11 12}.

Il T.A.R. afferma che nessuna norma costituzionale successiva alla riforma contiene una “riserva di regolamento” a favore dell'organo consiliare: con ciò, mostra di valutare la non manifesta infondatezza della questione, alla luce dell'art. 123 Cost. novellato¹³. Di sicuro, non c'è riserva di regolamento. Ma c'è riserva di contenuto necessario per lo Statuto: non si sa, però, se nel contenuto necessario debba o meno rientrare anche il sistema delle fonti (perché incluso nella nozione di forma di governo o nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”).

Quindi, bisogna prospettare una serie di ipotesi relative al binomio forma di governo- sistema delle fonti, per verificare in che modo l'ampiezza di queste due nozioni incida sul contenuto degli Statuti. Ai fini della verifica *de qua*, conviene accantonare i casi meno problematici, ossia tanto l'ipotesi che lo Statuto già allochi la potestà regolamentare, quanto l'ipotesi che lo Statuto (non solo individui l'organo titolare del potere regolamentare ma) detti anche una disposizione “di chiusura” analoga a quella dell'art. 39 St. Piemonte: nessuna questione si pone in questi casi, data l'esistenza di una norma attributiva di competenza. Sofferriamoci, invece, sull'ipotesi in cui una legge statutaria intervenga sulle disposizioni che attribuiscono il potere regolamentare. Essa potrà:

1. modificare lo Statuto nella parte in cui alloca il potere regolamentare: questo caso non crea problemi di rilievo. Ragionando con la Corte, le leggi

che gli demanda la fissazione di principi di funzionamento. Per la ragione che né l'uno né l'altro oggetto sembra legittimamente estensibile fino a questo punto”.

¹⁰ Così è per B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2000, 117, e per E. BALBONI, M. MASSA, *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la legge cost. n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2002, 609.

¹¹ La Corte afferma “*stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione – tale scelta [ossia quella di allocare il potere regolamentare, N.d.A.] non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale?*”. Il passo riportato appartiene sempre alla sentenza n. 313/2003.

¹² La prospettazione di una visione intermedia, che intende la nozione di forma di governo come riferita alla sola funzione di indirizzo politico, ma che inevitabilmente precipita anche sul sistema delle fonti è fatta (anche se non accolta, visto che l'A. propone, nel suo lavoro monografico, una nozione molto più estesa) da M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni- verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 398-399. In questa sede, l'A. afferma che “la disciplina della funzione di indirizzo politico, in realtà, coinvolge inevitabilmente il riparto del potere normativo tra gli organi costituzionali: ne segue che il sistema delle fonti non è una materia distinta dalla forma di governo, ma un diverso punto di vista dal quale si riguarda il medesimo oggetto”.

¹³ E anche di accettare quanto afferma la Corte.

- statutarie possono (anzi, devono essere le uniche a poter) disporre l'allocazione del potere regolamentare;
2. limitarsi ad abrogare la norma che alloca il potere regolamentare, senza nulla disporre in materia. Questo caso sarà passibile di soluzioni distinte a seconda che nello Statuto vi sia o meno una disposizione analoga a quella dell'art. 39 St. Piemonte. Infatti:
 - se esiste una disposizione statutaria che autorizza *anche* una legge regionale a conferire poteri agli organi regionali, quest'ultima trarrebbe dallo statuto la propria legittimazione: qui non si pone il problema di capire se la nozione di forma di governo includa anche la disciplina delle fonti, poiché sarebbe presente nello statuto una norma *sulla* produzione che consente alla legge regionale di intervenire¹⁴;
 - se lo statuto, invece, non ha (nemmeno) una disposizione che abilita una legge regionale ad intervenire in ambiti privi di una disciplina statutaria (analogamente a quanto dispone l'art. 39, St. Piemonte) non solo si crea una pesante lacuna (dato che non si saprebbe a quale organo appartiene la potestà regolamentare), ma si pone anche il problema di riempire di contenuti la nozione di “forma di governo”. Laddove si concordi con la ricostruzione della Corte Costituzionale, che riconduce la potestà regolamentare (e il sistema delle fonti) all'alveo della forma di governo (ampliando il novero dei contenuti riservati allo statuto), dovremmo necessariamente concludere per l'illegittimità di una legge regionale che, per avventura, disponesse del potere regolamentare in assenza di disposizioni statutarie che lo allochino. Ma se accedessimo all'idea che il sistema delle fonti debba essere considerato nozione distinta rispetto a quella di “forma di governo” e, dunque, non ricadente nell'ambito «riservato» allo statuto *ex* art. 123 Cost., allora potremmo ammettere senza dubbi la legittimità di una legge regionale che individui l'organo competente a disporre del potere regolamentare: ovviamente, una simile eventualità travolgerebbe gli esiti ricostruttivi cui è addivenuta la Corte nelle sentenze 313 e 324¹⁵.

¹⁴ Altro è chiedersi se basta una generica autorizzazione dello Statuto per salvare dall'incostituzionalità una legge che allochi il potere regolamentare o, ancora, se lo statuto potrebbe “disfarsi” della disciplina in questo ambito materiale. Ancora una volta la riposta varia: se il concetto di forma di governo include il sistema delle fonti, allora lo statuto non potrebbe spogliarsene, perché una disposizione del genere violerebbe indirettamente la riserva di contenuto dell'art. 123 Cost. La Corte ha lasciato, però, aperta questa possibilità: nella sentenza 313/2003, a proposito delle soluzioni che lo Statuto può adottare in merito al potere regolamentare, afferma che “Si può immaginare che il potere regolamentare non sia pre-assegnato in via esclusiva (da norma statutaria o costituzionale) al Consiglio o alla Giunta ma che lo statuto *riconosca al legislatore regionale la facoltà di disciplinarlo*, organizzandolo in relazione alla materia da regolare e in funzione dell'ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all'apprezzamento discrezionale del potere regolamentare”. (Corsivo aggiunto, punto 7.4. del *Considerato in diritto*).

¹⁵ E, inoltre, avrebbero potuto costituire argomento “altro” a sostegno delle difese regionali

4. Ma, a ben vedere, la questione di fondo è proprio la tenuta del sillogismo aristotelico formulato dalla Corte nelle pronunce succitate. Questo si articola nei seguenti passaggi:

- 1) la “forma di governo” contiene il “sistema delle fonti” (premessa maggiore);
- 2) la “forma di governo” è oggetto di una riserva statutaria *ex art.* 123 Cost. (premessa minore);
- 3) il “sistema delle fonti” è oggetto di riserva statutaria (conclusione).

Resta da capire, tuttavia, se la premessa maggiore sia sempre valida, quasi una stella fissa nel firmamento delle certezze costituzionali, o se, invece, non debba valere solo per la fonte statutaria.

A sostegno della seconda ipotesi, con ulteriore complicazione dell'intera questione, milita, infatti, un dato incontrovertibile: in Costituzione, pur essendoci la disciplina della forma di governo (nazionale), manca tuttavia una norma che provveda espressamente all'allocazione della fonte regolamentare¹⁶. Se almeno concettualmente la simmetria tra la Costituzione e la fonte statutaria è fondata¹⁷, bisogna chiedersi se il ragionamento “sillogistico” sin qui seguito dal giudice costituzionale non possa o debba essere temperato dal ragionamento “analogico”.

L'analogia Costituzione-Statuto autorizza, però, anche un'altra congettura: che, in ossequio ad una visione squisitamente “gradualistica” dell'assetto delle fonti, nel rapporto di contenenza tra “forma di governo” e “sistema delle fonti” non ricada la questione dell'allocazione della fonte regolamentare secondaria¹⁸; che, cioè, la titolarità della potestà regolamentare non sia questione riconducibi-

(nei giudizi dinanzi alla Corte, decisi con le sentt. 313 e 324/2003) che, a tutela delle proprie leggi (allocanti la competenza regolamentare alla Giunta) avevano, per lo più, fatto leva sul problema dell'intervenuta abrogazione delle disposizioni dei «vecchi» Statuti.

¹⁶ A meno che non si voglia considerare il dato derivante dall'art. 87, comma 5, Cost., il quale, nel prevedere il potere di emanazione presidenziale riferito ai regolamenti, indurrebbe a pensare ad un “implicito riconoscimento e del potere di adottarli al Governo nel suo complesso ed anche ai singoli ministri, perché il Capo dello Stato *emana* altresì, oltre agli atti del Governo, taluni atti «proposti» da uno o più ministri”: l'espressione è di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova, 1993, 145. Ma lo stesso A., subito dopo, precisa che “non è questa la strada che battono coloro che vogliono rintracciare un fondamento formalmente costituzionale della potestà regolamentare governativa. Le disposizioni del testo costituzionale cui ci si richiama sono piuttosto quelle dalle quali emerge l'esigenza di una posizione autonoma del Governo (...)”.

¹⁷ La considerazione dello Statuto come legge costituzionale regionale discenderebbe da una serie di indici: l'aggravio procedurale dell'*iter* formativo, gli ambiti materiali nei quali la fonte statutaria è chiamata a normare, il suo complessivo regime giuridico, vale a dire la sua natura parametrica (pur se nella forma interposta) rispetto a giudizi di legittimità delle leggi. Per questi aspetti, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni*, cit., spec. 181 ss. e la bibliografia ivi richiamata.

¹⁸ Si verificherebbe una necessaria implicazione tra organizzazione e potere normativo: ciò accade anche in Costituzione, dove “le fonti (...) sono disciplinate più sotto il profilo dei soggetti e degli organi posti in essere (...) che non dal punto di vista del loro essere fonti (normative)”, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 17.

le alla “quota” di “sistema delle fonti” che è contenuta nella nozione di forma di governo.

In questo caso, l’analogia col testo costituzionale non metterebbe in discussione l’equazione forma di governo-sistema delle fonti, ma contesterebbe solo la riconducibilità delle problematiche relative alle c.d. fonti secondarie tra i profili del sistema delle fonti che sono naturalmente e necessariamente attratti dalla disciplina della forma di governo¹⁹.

La questione si prospetterebbe ancora diversa, laddove si ammettesse l’esistenza di “riserve di regolamento” all’interno dello statuto²⁰. I regolamenti riservati non potrebbero, infatti, essere ascritti al novero delle fonti secondarie, distinguendosi dalla legge solo per competenza, non già per inferiore grado gerarchico: in tal modo sarebbero attratti nell’oggetto “forma di governo” e, dunque, nel contenuto necessario dello statuto²¹.

In conclusione, la pronuncia del T.A.R., che si commenta, pur segnalandosi per l’uso improprio delle regole di interpretazione sistematica, tuttavia induce a rimeditare un problema che sembrava risolto dalla Corte in maniera piuttosto “piana” e senza crepe logiche ma che, a ben vedere, mantiene sullo sfondo un vero nodo teorico irrisolto, ossia la nozione di “forma di governo”. Pertanto, riflettendo senza monolitici preconcetti e senza dare per scontato che la risposta della Corte sia l’unica possibile, si apre un ventaglio di casi insondati sui quali le soluzioni sono tutt’altro che univoche: su tutte aleggia lo spettro della concezione (estensiva o restrittiva) di forma di governo e di sistema delle fonti. Se le si restringe (estromettendo dalla prima il sistema delle fonti o da questo la disciplina della fonte regolamentare), anche la decisione del Giudice delle Leggi necessita di qualche ripensamento.

¹⁹ Così “il sistema delle fonti regionali appartiene alla disciplina statutaria, come del resto a quella costituzionale, in quanto parte della forma di governo, perché è la necessaria dotazione strumentale, per così dire, della funzione di governo”, P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, 57.

²⁰ Sulla riserva di regolamento nello Statuto e sul problema di come garantirne il rispetto da parte della legge regionale, cfr. R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, spec. 522-523.

²¹ Non si sa, però, se il ragionamento analogico si possa spingere a tanto, anche data la diversità esistente tra la forma di governo regionale e quella nazionale e, quindi, se in una forma di governo “neoparlamentare”, qualitativamente diversa dal classico governo parlamentare per le incontenibili pulsioni “dualistiche”, la fonte regolamentare non assuma una valenza peculiare, che in qualche modo “forza” la stessa distinzione tra fonti primarie e secondarie.