

# Studi di **federalismi**.it

Rivista di diritto pubblico italiano  
comunitario e comparato

## VOLUMI PUBBLICATI

- R. DICKMANN (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, 2009.
- B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, 2009.
- A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, 2010.
- B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, 2011.

# La potestà regolamentare di Comuni e Province

L'attuazione dell'art. 117,  
comma 6, della Costituzione

a cura di

Beniamino Caravita



Jovene editore 2011

Il presente volume è pubblicato con fondi PRIN 2007.

La ricerca è stata svolta con il contributo economico ed organizzativo della SSPAL.

Titolo della ricerca:

*La potestà regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane:  
l'attuazione dell'art.117, co. 6, della Costituzione*

Responsabili delle unità di ricerca:

Prof. BENIAMINO CARAVITA

*Università "Sapienza" di Roma - Dipartimento di Teoria dello Stato*

Prof.ssa LUISA CASSETTI

*Università degli Studi di Perugia - Dipartimento di Diritto Pubblico*

Prof. GUIDO CLEMENTE DI SAN LUCA

*Seconda Università di Napoli - Dipartimento di Discipline giuridiche  
ed economiche italiane, europee e comparate*

Prof.ssa ANNA MARIA POGGI

*Università degli Studi di Torino - Dipartimento di Scienze Giuridiche*

Prof.ssa ANTONELLA SCIORTINO

*Università degli Studi di Palermo - Dipartimento IURA*

*Coordinamento redazionale a cura di*

ANDREA DANESI e GIUSEPPE M. DI NIRO

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2011

ISBN 978-88-243-0000-0

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

## INDICE

|   |    |     |
|---|----|-----|
| BENIAMINO CARAVITA, <i>Presentazione della ricerca</i> .....  | p. | VII |
| BENIAMINO CARAVITA, <i>Nota metodologica</i> .....  | »  | XI  |
| La potestà regolamentare in Piemonte<br>( <i>Annamaria Poggi e Alberto Corsini</i> ) .....                          | »  | 1   |
| La potestà regolamentare in Lombardia<br>( <i>Maria Grazia Rodomonte, Andrea Danesi e Diana Basili</i> ) .....      | »  | 21  |
| La potestà regolamentare in Veneto<br>( <i>Annamaria Poggi e Alberto Corsini</i> ) .....                            | »  | 45  |
| La potestà regolamentare in Liguria<br>( <i>Annamaria Poggi e Alberto Corsini</i> ) .....                           | »  | 65  |
| La potestà regolamentare in Emilia-Romagna<br>( <i>Annamaria Poggi e Alberto Corsini</i> ) .....                    | »  | 83  |
| La potestà regolamentare in Toscana<br>( <i>Cecilia Corsi</i> ) .....   | »  | 101 |
| La potestà regolamentare in Umbria<br>( <i>Valentina Raparelli</i> ) .....  | »  | 109 |
| La potestà regolamentare nelle Marche<br>( <i>Giuseppe Laneve</i> ) .....   | »  | 123 |
| La potestà regolamentare nel Lazio<br>( <i>Alessandro Sterpa e Giuseppe M. Di Niro</i> ) .....                      | »  | 137 |
| La potestà regolamentare in Abruzzo<br>( <i>Silvia Ricci</i> ) .....  | »  | 159 |
| La potestà regolamentare in Molise<br>( <i>Silvia Ricci</i> ) .....   | »  | 173 |
| La potestà regolamentare in Campania<br>( <i>Guido Clemente di San Luca, Alberto De Chiara e Cira Perna</i> ) ..... | »  | 187 |

|   |        |
|---|--------|
| La potestà regolamentare in Puglia<br>( <i>Guido Clemente di San Luca, Annamaria Bonomo, Marialuisa Zuppetta, Alberto De Chiara, Cira Perna</i> ) ..... | p. 203 |
| La potestà regolamentare in Basilicata<br>( <i>Guido Clemente di San Luca, Alberto De Chiara, Cira Perna</i> ) .....                                    | » 217  |
| La potestà regolamentare in Calabria<br>( <i>Guido Clemente di San Luca, Alberto De Chiara, Rossana Caridà</i> ) .....                                  | » 231  |
| La potestà regolamentare nelle Regioni a statuto differenziato<br>( <i>Antonella Sciortino, Elisa Cavasino, Giovanni Scala</i> ) .....                  | » 245  |
| BENIAMINO CARAVITA, Considerazioni di sintesi .....   | » 295  |
| Appendice 1 - Province italiane per appartenenza regionale e per struttura demografica dei comuni .....   | » 301  |
| Appendice 2 - Nota metodologica sul disegno di campionamento adottato e sul campione selezionato per l'indagine sui comuni .....                        | » 327  |
| Notizie sui Coordinatori della ricerca .....  | » 335  |

## PRESENTAZIONE DELLA RICERCA

*Beniamino Caravita*

La presente ricerca intende esaminare il concreto esercizio da parte degli enti locali della potestà regolamentare ad essi costituzionalmente riconosciuta in seguito all'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione. Infatti, il nuovo art. 117, c. 6, Cost. provvede a costituzionalizzare la potestà regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane, prevedendo in particolare che a tali enti territoriali autonomi sia riconosciuta «*la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

Se, con riferimento a tali novità, numerosi e vari sono gli spunti teorici offerti dalla dottrina e dalla giurisprudenza, del tutto assente è, al contrario, uno studio sul campo delle effettive modalità con cui la potestà regolamentare degli enti locali è stata fino ad oggi esercitata. L'esigenza di conoscere ciò che è avvenuto a partire dalla riforma del titolo V nella variegata realtà degli enti locali italiani appare, quindi, prevalente. Tale approccio è infatti quello più corretto proprio al fine di analizzare ed individuare, partendo dai dati offerti dalla realtà, quali siano le potenzialità e i limiti che la potestà regolamentare degli enti locali di fatto presenta.

Obiettivo principale della ricerca è, quindi, l'analisi e lo studio dei regolamenti adottati dagli enti locali (Comuni e Province, non essendo state istituite le Città metropolitane), nella prassi sviluppatasi a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, parte II della Costituzione (l. cost. n. 3/2001).

Infatti, senza analisi di tipo empirico, l'effettivo esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali risulta essere, ad oggi, un'incognita: esso potrebbe risultare fortemente compresso o, al contrario, potentemente sospinto dalla carenza di un quadro di riferimento di leggi che avrebbero dovuto essere adottate subito dopo la revisione costituzionale del 2001.

In questo contesto la ricerca si propone di effettuare una ricognizione della regolamentazione locale allo scopo di verificare se l'inerzia del legislatore abbia o meno frenato gli enti locali e, in caso negativo, su quali materie e in che modalità e attraverso quali procedimenti di garanzia dei cittadini si sia esercitato il potere regolamentare.

I risultati e gli spunti emergenti dalla ricerca forniscono, inoltre, un utile quadro di riferimento al fine di:

- 1) *ricostruire l'impatto che l'effettivo esercizio del potere regolamentare degli enti locali ha avuto sull'assetto istituzionale dell'ordinamento nei rapporti tra enti costitutivi della Repubblica;*

Quanto ai profili generali della ricerca, condivisi da ciascun gruppo, un primo aspetto concerne quindi l'individuazione del campo di incidenza dei regolamenti locali nel complessivo assetto istituzionale dell'ordinamento. Tale rilevazione ha infatti in primo luogo la finalità di comprendere se tale esercizio abbia o meno corrisposto alla volontà del legislatore di riforma del Titolo V di attribuire una posizione di maggior rilievo agli enti locali ed in particolare al Comune, rispetto all'originario disegno costituzionale e conformemente, quindi, a quanto previsto dall'art. 114 Cost. in base al quale i Comuni, le Province e le Città metropolitane sembrano essere disegnati quali elementi costitutivi della Repubblica al pari dello Stato e della Regione.

- 2) *ricostruire l'impatto dell'esercizio del potere regolamentare degli enti locali sul complessivo sistema delle fonti del diritto;*

Per quanto riguarda l'obiettivo di ricostruzione dell'impatto dell'esercizio del potere regolamentare locale nel sistema delle fonti è ben noto il dibattito dottrinale e giurisprudenziale successivo all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione e relativo al rango delle fonti atto espressione della potestà regolamentare locale. Infatti, il nuovo 6° comma dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001, costituzionalizza la competenza della potestà regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane prevedendo in particolare che a tali enti territoriali autonomi sia riconosciuta la «*potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*». Sin dai primi commenti alla riforma costituzionale, si sono tuttavia manifestate divergenti opinioni in merito alla portata delle nuove disposizioni e, in particolare, in ordine all'esistenza o meno di una sfera di disciplina costituzionalmente «riservata» alla potestà regolamentare delle Istituzioni locali, derivante dalla disposizione di cui all'ultimo periodo dell'art. 117, co. 6. La ricerca si colloca quindi proprio nel contesto dell'intenso dibattito dottrinale successivo all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione e relativo al rango delle fonti atto espressione della potestà regolamentare locale. Secondo parte della dottrina, tali modifiche non costituirebbero una sostanziale novità in ordine alla collocazione dei regolamenti locali nel complessivo sistema delle fonti del diritto, essendo essi pur sempre subordinati al rispetto del principio di legalità. Secondo una concezione più innovativa, al contrario, sarebbe possibile leggere nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. la possibilità di una collocazione indipendente dei regola-



menti locali e dunque di una vera e propria riserva di competenza a favore delle fonti locali. La ricerca si propone quindi l'obiettivo di contribuire a sciogliere il nodo irrisolto della collocazione del regolamento locale nel sistema delle fonti.

3) *approfondire i profili peculiari attinenti alle esigenze emergenti nell'ambito territoriale di competenza di ciascuna unità.*

La classificazione dei regolamenti per materie e per funzioni avrà poi lo scopo di verificare in quali contesti più frequentemente si esplica – con riferimento a ciascun ambito territoriale di riferimento – la potestà regolamentare degli enti locali e se vi sono novità di rilievo successive alla revisione del Titolo V. Ciò al fine di accertare se lo spazio occupato dai regolamenti locali si identifichi con i campi indicati espressamente dall'art. 117, c. 6 («disciplina dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni loro attribuite»), oppure investa settori diversi, tradizionale espressione dell'autonomia locale. L'esame dei testi regolamentari potrà essere pertanto utile a chiarire i concetti di «organizzazione» e «funzioni attribuite» (e/o «proprie» e «fondamentali») nel contesto delle interpretazioni emerse sinora in dottrina e nella legislazione vigente di attuazione e/o in corso di approvazione. Non potrà trascurarsi altresì la ricostruzione delle tipologie regolamentari cui gli enti locali fanno più frequentemente ricorso (regolamenti di esecuzione, di attuazione, indipendenti, etc.): è questo un aspetto necessario a completare il quadro per una valutazione dell'autonomia dell'ente locale.

In considerazione della rilevanza scientifica dei profili e delle problematiche appena ricordate, è apparsa necessaria una indagine «sul campo» circa le modalità con cui la potestà regolamentare degli Enti locali è stata esercitata, al fine di esaminare l'oggetto ed i contenuti degli atti normativi locali, il loro rapporto con quelli (primari e secondari) di Stato e Regioni, i problemi incontrati dalla normazione locale nel portare a concreta attuazione le potenzialità della novellata disciplina costituzionale.