

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA «LA SAPIENZA»

1. LEOPOLDO TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, 2006.
2. FABIO VECCHI, *Gli accordi tra potestà civili ed autorità episcopali*, 2006.
3. ANDREA LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, 2007.
4. BEATRICE SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, 2007.
5. GIANLUCA BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, 2007.
6. LUIGI COLACINO CINNANTE, *Pubblica amministrazione e trasformazioni dell'ordinamento*, 2007.
7. G. CASSANDRO - A. LEONI - F. VECCHI (a cura di), *Arturo Carlo Jemolo. Vita ed opere di un italiano illustre. Un Professore dell'Università di Roma*, 2007.
8. ROBERTA CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, 2007.
9. LAURA RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, 2007.
10. VINCENZO CERULLI IRELLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, 2007.
11. FABIO FRANCESCHI, *La condizione degli enti ecclesiastici in Italia nelle vicende politico-giuridiche del XIX secolo*, 2007.
12. SILVIA SEGNALINI, *L'editto Carboniano*, 2007.
13. VINCENZO MARINELLI, *Studi sul diritto vivente*. Prefazione di Augusto Cerri, 2008.
14. PAOLA COCO, *L'imputazione del contributo concorsuale atipico*, 2008.
15. MAURA GARCEA, *I gruppi di società di persone*, 2008.
16. FRANCO MODUGNO - PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 2008.
17. MARCO GAMBARDELLA, *L'abrogazione della norma incriminatrice*, 2008.
18. GIUSEPPE CRICENTI, *I diritti sul corpo*, 2008.
19. DONATELLA BOCCHESI, *L'ipoteca sulla nave in costruzione*, 2008.
20. ELEONORA RINALDI, *Legge ed autonomia locale*, 2008.
21. LUCIA GIZZI, *Il getto pericoloso di cose*, 2008.
22. GIANLUCA CIAMPA, *Il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*, 2008.

23. ROMOLO DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, 2008.
24. ELENA TASSI SCANDONE, *Leges Valeriae de provocatione. Repressione criminale e garanzie costituzionali nella Roma repubblicana*, 2008.
25. ALESSANDRO ZAMPONE, *Il rischio dell'impossibilità della prestazione nel contratto di passaggio*, 2008.
26. FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI, *Litispendenza e connessione internazionale. Strumenti di coordinamento tra giurisdizioni statali in materia civile*, 2008.
27. VALERIO MAIO, *Contratto collettivo e norme di diritto*, 2008.
28. LUIGI PRINCIPATO, *La pubblicità commerciale. Fondamento costituzionale e limiti*, 2008.
29. MASSIMILIANO PACIFICO, *Il danno nelle obbligazioni*, 2008.
30. FRANCO MODUGNO (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, 2008.
31. LEOPOLDO TULLIO (a cura di), *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico - Nuevos enfoques de la responsabilidad y del seguro en el derecho aeronáutico*, 2009.
32. ANDREA BARTOCCI, *Ereditare in povertà. Le successioni a favore dei Frati Minori e la scienza giuridica nell'età avignonese (1309-1376)*, 2009.
33. GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Francesco Santoro-Passarelli e l'autonomia collettiva. Prima e dopo*, 2009.
34. DANIELE PICCIONE, *Libertà costituzionali e giudice amministrativo*, 2009.
35. ROBERTA PELEGGI, *La compensazione: profili di diritto comparato e di diritto del commercio internazionale*, 2009.
36. BERARDINO LIBONATI (a cura di), *Giuseppe Ferri e il legislatore*, 2009.
37. ALESSANDRA MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, 2009.
38. EMILIANO MARCHISIO, *Usi alternativi del gruppo di società. La regolazione dei gruppi tra disciplina del «governo» delle società e diritto settoriale delle imprese*, 2009.
39. AA.VV., *Studi in memoria di Gian Antonio Micheli*, 2010.
40. INES CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, 2010.
41. DOMENICO MEZZACAPO, *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, 2010.
42. ALESSANDRO ODDI, *Il «giusto processo» dinanzi alla Corte dei conti*, 2010.
43. NICOLA VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, 2010.
44. GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Rappresentanza sindacale e contratto collettivo*, 2010.
45. MARIA CHIARA GERMANI, *La tutela penale delle dichiarazioni «testimoniali» rese nel corso di un procedimento penale*, 2010.
46. ROBERTA APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, 2010.
47. LINDA CERASO, *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza «limitata». Profili interni, comunitari e internazionali*, 2010.

48. LUIGI CAPOGROSSI COLOGNESI, *Scritti scelti*, 2010.
49. SILVIA SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, 2011.
50. IRENE SIGISMONDI, *Il principio del buon andamento tra politica e amministrazione*, 2011.
51. BARBARA MASTROPIETRO, *Destinazione di beni ad uno scopo e rapporti gestori*, 2011.
52. ROMOLO DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, 2011.
53. APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia. Quale veste giuridica per l'ENAC* (Roma, 26 maggio 2010), 2011.
54. ERNESTO APA, *La pubblicità commerciale. Struttura, natura e referenti costituzionali*, 2011.
55. SIRO DE FLAMMINEIS, *Forme e specie della partecipazione nel medesimo reato*, 2011.
56. ANDREA MIGLIONICO, *La tutela del risparmio fra intervento pubblico e gestione privata*, 2011.
57. MARIA TERESA NAPOLI, *La Regia Monarchia di Sicilia. «Ponere falcem in alienam messem»*, 2012.
58. NICOLA MADÍA, *La tutela penale della libertà di concorrenza nelle gare pubbliche*, 2012.
59. AA.VV., *Per Gaetano Lo Castro. Omaggio degli allievi*, 2012.
60. AA.VV., *Il lavoro nei call center: profili giuridici*, 2012.
61. DANIELA DI OTTAVIO, *Ricerche in tema di «querela inofficiosi testamenti». I. Le origini*, 2012.
62. ERSI BOZHEKU, *L'infanticidio. Spunti e rilievi di parte generale*, 2012.
63. GIOVANNI BONATO, *La natura e gli effetti del lodo arbitrale. Studio di diritto italiano e comparato*, 2012.
64. PASQUALINA FARINA, *L'aggiudicazione nel sistema delle vendite forzate*, 2012.
65. ROBERTA CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, 2012.
66. PAOLA COCO, *La tutela della libertà individuale nel nuovo sistema 'anti-stalking'*, 2012.
67. FULVIO COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, 2012.
68. FRANCESCO COMPAGNA, *Illecito penale ed insindacabilità parlamentare*, 2012.
69. MARIA CHIARA ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, 2012.

MARIA CHIARA ROMANO

AUTONOMIA COMUNALE
E SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE
I REGOLAMENTI CONFORMATIVI



JOVENE EDITORE
NAPOLI 2012

INDICE

CAPITOLO PRIMO

I REGOLAMENTI DEI COMUNI NEL PENSIERO GIURIDICO DI FINE OTTOCENTO

SEZIONE PRIMA

IL POTERE REGOLAMENTARE DEI COMUNI TRA ACCENTRAMENTO E DECENTRAMENTO

<i>Introduzione</i>	p.	1
1. Il Comune diventa ente amministrativo	»	7
2. L'amministrazione locale nel prisma della legge	»	9
3. Il pensiero liberale sulla cosiddetta "questione amministrativa" e le ragioni di una scelta accentrata	»	10
4. Il contenuto della legge del 1865 relativamente al ruolo dei Comuni nello Stato unitario	»	20
5. Modificazioni materiali nel ruolo del Comune	»	24
6. Riflessi della legge del 1865 sui poteri normativi del Comune	»	30
7. La giustificazione teorica della scelta accentrata ed i suoi riflessi sulla natura del Comune e delle sue funzioni	»	39
8. Giuseppe Saredo e la cultura esegetica	»	42
9. Giovanni Manna e la teoria del «doppio movimento»	»	46
10. Federico Persico e la rappresentanza degli interessi	»	49
11. Giovanni Vacchelli ed il Comune nel diritto pubblico	»	55

SEZIONE SECONDA

I GIURISTI SUCCESSIVI ALLA SVOLTA DI ORLANDO E LE AUTONOMIE LOCALI

1. Vittorio Emanuele Orlando e l'amministrazione locale	»	62
2. Orlando e la teoria della rappresentanza	»	68
3. Le circoscrizioni territoriali (il Comune) nell'orbita della sovranità dello Stato-persona. Il significato politico-giuridico della nozione di organo. Torna la distinzione attività giuridica - attività sociale	»	69

4. Orlando e il concetto giuridico dello Stato: riflessi sull'autonomia locale	p.	73
5. Santi Romano e la nozione giuridica dell'autarchia	»	77
6. Santi Romano affronta il tema della personalità giuridica degli enti diversi dallo Stato.....	»	79
7. L'autarchia come superamento delle visioni giusnaturalistiche. L'origine legislativa del Comune	»	81
8. Il rilievo degli interessi negli scritti di Santi Romano. L'autarchia e la sua vocazione ambigua	»	86
9. Il rilievo degli interessi. La distinzione Stato-persona Stato-ordinamento. L'interesse pubblico assume uno statuto plurale	»	88
10. Il nuovo volto dell'autarchia	»	91
11. Il Comune quale soggetto di un ordinamento derivato	»	94
12. Santi Romano approda alla teoria generale. Superamento della nozione di autarchia e sua distinzione da quella di autonomia	»	96
13. Fondamento del potere regolamentare locale nel periodo statutario	»	101
14. Soluzioni al quesito del fondamento del potere regolamentare e fasi dell'evoluzione costituzionale	»	104
15. Il fondamento del potere regolamentare locale nella discrezionalità	»	106
16. Federico Cammeo e la discrezionalità quale fondamento del potere regolamentare locale	»	109
17. Santi Romano ed il fondamento del potere regolamentare locale	»	112
18. Guido Zanobini e il fondamento del potere regolamentare nella legge.....	»	119
19. L'ordinamento amministrativo e le sue fonti nel pensiero di Zanobini	»	125
20. Piero Bodda ed il fondamento del potere regolamentare locale ...	»	128
21. Prime parziali conclusioni	»	131

CAPITOLO SECONDO

REGOLAMENTI COMUNALI E AUTONOMIA ALL'INDOMANI DELLA COSTITUZIONE DEL 1948

SEZIONE PRIMA

DALLA COSTITUZIONE DEL 1948 ALLA RIFORMA DEL 2001. PROCESSO GRADUALE DI CONCRETA ATTUAZIONE DI SCHEMI TEORICI E NORME INESPRESSE

1. L'influenza della cultura liberale	»	138
2. Contraddizioni nelle norme costituzionali che disciplinano l'amministrazione locale e mancata valorizzazione della sua soggettività istituzionale	»	141

3. La Scuola di Vienna e la costruzione gradualista della Costituzione; sua ripercussione sull'amministrazione locale relegata al modello dell'esecuzione della legge	p. 143
4. La diversa matrice della pubblicità nell'amministrazione statale e locale	» 145
5. Il carattere inespresso delle norme della Costituzione sull'autonomia locale. Luci ed ombre nelle norme costituzionali sull'amministrazione locale. Verso il recupero della specialità dell'amministrazione locale	» 149
6. Recupero del carattere "comunitario" delle autonomie locali	» 153
7. Relazione tra l'articolo 5 Cost. e le altre disposizioni costituzionali	» 155
8. L'articolo 128 quale residuo di una lettura statalista delle autonomie. L'articolo 5 quale criterio di interpretazione dell'articolo 128 Cost. e i suoi riflessi sull'amministrazione locale e sul suo potere normativo	» 160
9. L'articolo 128 Cost. quale presidio del preconetto statalistico delle funzioni dei Comuni	» 165
10. La legge 8 giugno 1990, n. 142 come prima norma generale sulle autonomie locali. Distinzione tra tipi di funzioni e funzioni effettivamente "proprie"	» 167
11. La legge n. 142/1990 e la sua incidenza sui tipi di regolamenti ...	» 173
12. Il T.U. degli enti locali e la riforma del Titolo V: l'affermazione del Comune quale ente a fini generali. Verso la specialità dei regolamenti locali	» 174
13. La riforma del titolo V della Costituzione ed i suoi aspetti innovativi sull'assetto dei poteri locali	» 178
14. Definizione costituzionale del Comune	» 185
15. Tipi di funzioni richiamate dall'articolo 118 Cost.	» 187
16. I tipi di funzioni e la loro riconducibilità alla Carta europea delle autonomie locali	» 194
17. Tipi di regolamenti	» 196
18. Richiami all'evoluzione storica della disciplina delle funzioni proprie. Suoi nessi con le competenze regolamentari del Comune	» 207

SEZIONE SECONDA

LA SPECIALITÀ DEI REGOLAMENTI LOCALI

1. Ambito materiale: una prima diversità	» 215
2. Generalità ed astrattezza	» 217
3. L'ambivalente natura dei regolamenti locali tra normazione ed amministrazione	» 223
4. Classificazioni di possibili contenuti di norme	» 226

5. Lo schema norma-effetto quale ulteriore indice di specialità p. 233
 6. La normazione locale come “potestà legislativa secondaria”. Ambiguità di una formula » 235

CAPITOLO TERZO

I REGOLAMENTI CONFORMATIVI

SEZIONE PRIMA

I REGOLAMENTI CONFORMATIVI. NORMA O PROVVEDIMENTO?

1. Il regolamento conformativo e la questione della sua natura giuridica » 237
 2. Atto generale, atto plurimo e atto normativo » 238
 3. Contributo della dottrina tedesca nella incerta separazione tra gli atti normativi e gli atti generali dell'amministrazione » 241
 4. Ambito soggettivo e “generalità” dei regolamenti conformativi ... » 245
 5. L'elemento soggettivo e la suggestione degli atti plurimi » 247
 6. Ulteriori elementi di distinzione. Il diverso meccanismo di produzione degli effetti negli atti plurimi e in quelli generali » 252
 7. Ancora sul carattere più circoscritto dei destinatari dei regolamenti comunali. Non incompatibile con la natura normativa dell'atto » 254
 8. Atti normativi ed atti amministrativi generali. Aspetti comuni e profili non coincidenti » 257
 9. Il problema dell'efficacia e le sue contraddizioni nell'analisi dei regolamenti conformativi » 263
 10. Normatività della disposizione regolamentare. La mutazione dell'ordinamento amministrativo » 266
 11. L'innovatività quale sintomo di normatività » 272
 12. L'innovatività del regolamento locale » 281
 13. La normatività e le sue ricadute negli ordinamenti multilivello ... » 282
 14. Effetti legali ed effetti precettivi quali sinonimo di normatività ... » 285

SEZIONE SECONDA

REGOLAMENTI COMUNALI E ORDINANZE SINDACALI

1. Necessità ed opportunità di una distinzione tra regolamenti conformativi ed ordinanze di necessità e di urgenza. Il regolamento di polizia urbana e la necessità di una sua delimitazione rispetto alla prassi delle ordinanze comportamentali » 289
 2. La giurisprudenza della Corte costituzionale sulle ordinanze di necessità e di urgenza » 293
 3. La discussa natura delle ordinanze » 295

4. La questione della relazione tra riserve di legge relative e potere di ordinanza. Accenno ad una differente soluzione rispetto ai regolamenti conformativi	p. 297
5. Aspetti comuni e differenze tra ordinanze e regolamenti conformativi rispetto alla ridefinizione dell'ordinazione legislativa degli interessi	» 300
6. Accenni al diverso rilievo dell'elusione delle riserve di legge da parte delle ordinanze e dei regolamenti	» 305
7. Rispetto dei principi generali dell'ordinamento quale condizione di legittimità del contenuto delle ordinanze	» 306
8. Sindacato sui presupposti delle ordinanze	» 308
9. La modifica dell'articolo 54 del T.u.e.l.	» 314
10. Il Decreto ministeriale 5 agosto 2008 e le sue contraddizioni	» 320
11. Natura statale della funzione esercitata dal Sindaco, quale ufficiale di governo. Sicurezza pubblica e dimensione plurale della sicurezza urbana	» 323
12. La competenza del Comune in materia di polizia urbana	» 329
13. Un'ulteriore distinzione tra ordinanze e regolamenti	» 335
14. Interessi pubblici primari e interessi di livello comunale o parziali	» 339
15. La riserva di legge alla luce della pronuncia della Corte costituzionale 4 aprile 2011, n. 115	» 346

CAPITOLO QUARTO

RISERVA DI LEGGE

E REGOLAMENTI COSIDDETTI CONFORMATIVI

SEZIONE PRIMA

LA RISERVA DI LEGGE: PROFILI STORICI E RICOSTRUTTIVI.
IL RAPPORTO CON IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ

1. Obiettivi ricostruttivi rispetto ai risultati raggiunti nei paragrafi precedenti	» 356
2. Autonomia locale, poteri regolamentari e riserva di legge	» 362
3. Implicazioni della natura democratica dei Comuni	» 364
4. La questione della riserva di legge. Persistente attualità. Il diverso campo di applicazione	» 366
5. <i>Ratio</i> ed origine della riserva di legge	» 367
6. Gli elementi di crisi	» 369
7. L'obiettivo difensivo quale anticipazione di una grezza funzione organizzativa della riserva	» 372
8. La riserva di legge incontra il principio di legalità dell'amministrazione	» 375
9. La riserva di legge quale mera autorizzazione legislativa	» 377

10. L'evoluzione della riserva di legge nel periodo del monismo parlamentare. Spunti per la qualificazione dell'amministrazione come potere subordinato alla legge	p. 379
11. L'incidenza mistificante della teoria kelseniana sul principio di legalità e sullo statuto plurale dell'amministrazione	» 381
12. La riserva quale realizzazione dello "Stato legale"	» 384
13. La deriva dei regimi totalitari	» 386
14. Le ripercussioni sui diritti di libertà	» 388
15. Il sistema dei limiti e l'affacciarsi della competenza	» 390
16. Il diverso significato della riserva di legge nella Costituzione del 1948	» 392
17. La riserva di legge quale formula organizzativa. Le sue ricadute sulle fonti dell'amministrazione locale	» 397
18. Riserva relativa e riserva assoluta. La funzione organizzativa della riserva relativa	» 399
19. Riserva di legge e amministrazione comunitaria	» 403
20. L'inutilità di rinvenire un fondamento unico alle riserve di legge. Riserva di legge relativa e materie nelle quali si delinea una competenza istituzionale dell'amministrazione	» 406
21. I raggruppamenti delle riserve. La teoria di Nigro	» 410
22. La riserva di legge relativa come criterio di ripartizione della funzione di organizzazione tra Parlamento ed amministrazione. Il ruolo paradigmatico dell'articolo 97 Cost. quale funzionamento della riserva	» 416
23. Possibili applicazioni ulteriori della teoria della riserva quale ripartizione dell'indirizzo politico nel complesso Governo-amministrazione	» 417
24. Ulteriori sviluppi della teoria sull'organizzazione di Nigro	» 418
25. Riserva assoluta e regolamenti conformativi	» 420
26. La questione della legge regionale quale fonte idonea a soddisfare il requisito di democraticità della riserva	» 425
27. Riserve assolute di legge e regolamenti dei Comuni. L'argomentazione sostanzialistica	» 433
28. Potere regolamentare locale e principio di legalità. Alcune aperture	» 435

SEZIONE SECONDA

IPOTESI CONCRETE DI REGOLAMENTI COMUNALI
IN MATERIE SOTTOPOSTE A RISERVA DI LEGGE
RELATIVA ED ASSOLUTA

1. I regolamenti comunali e la riserva di legge relativa. I regolamenti quali fonti idonee a limitare diritti costituzionalmente previsti. Articolo 41, II comma Cost., articolo 42, II comma e articolo 23 Cost. Diversa garanzia apprestata ai diritti	» 445
--	-------

2. Necessità di una distinzione. La problematica collocazione dell'articolo 23 Cost.	p. 451
3. Prestazioni personali e regolamenti comunali di polizia urbana ...	» 455
4. L'articolo 41 della Costituzione ed il problema della fonte abilitata ad applicare i limiti esterni	» 458
5. Immediata precettività e riserva di legge nell'articolo 41 Cost.	» 462
6. Limiti e perseguimento del bene comune in ambito locale	» 465
7. I regolamenti comunali disciplinanti l'iniziativa economica	» 469
8. Il limite dell'utilità sociale	» 475
9. Il regolamento comunale disciplinante l'attività economica quale esempio di regolamento conformativo	» 479
9.1. Le liberalizzazioni introdotte con i Decreti del Governo Monti	» 482
10. Il diritto di proprietà ed il sistema dei limiti costituzionali	» 488
11. La riserva di legge nell'articolo 42, II comma, Cost.	» 493
12. La disciplina multilivello dell'urbanistica	» 496
13. La materia dell'edilizia quale competenza storica dei Comuni. Il nesso con la funzione sociale	» 500
14. Urbanistica ed edilizia ed il riparto di funzione normativa previsto a livello costituzionale. La differente disciplina del regolamento edilizio nella l. 1942 n. 1150 e nel d.P.R. 2001 n. 380	» 503
15. La rivitalizzazione del regolamento edilizio/urbanistico	» 507
16. I regolamenti di polizia urbana e gli obblighi di comportamento	» 513
<i>Indice degli autori</i>	» 517