

Università degli Studi “La Sapienza” - Roma  
Facoltà di Architettura “L. Quaroni”  
Corso di laurea “Tecniche dell’Architettura e della Costruzione”  
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)  
Corso di “**Legislazione urbanistica ed edilizia**” – Docente Roberto Gallia

**Lezione 1<sup>^</sup> (7 marzo 2006)**

Introduzione alle regole

La **regola d’arte** nella realizzazione di un’opera, e quindi del progetto che la precede (sia esso redatto in forma trasmissibile ovvero mantenuto ad idea immateriale), è definita in relazione ai **requisiti di qualità** che la medesima opera deve presentare.

I requisiti di qualità sono determinati da una **fonte giuridica** che individua la **norma** (regola). La fonte può essere materiale (ad esempio: la consuetudine) ovvero formale (ad esempio: la legge).

In passato le Corporazioni di arti e mestieri (ovvero gli Ordini Professionali) sono risultate depositarie della potestà regolamentare degli **usi**, ossia dei comandi e degli obblighi rivolti a tutti i consociati, con i quali si impone loro una determinata condotta sotto la minaccia di una sanzione. Gli usi possono essere regole scritte nelle raccolte ufficiali degli enti e degli organi a ciò autorizzati (ad esempio: la Camera di commercio è titolare del registro degli usi commerciali), ovvero regole non scritte osservate dalla generalità dei consociati in modo costante ed uniforme.

Nello Stato moderno è il **diritto** che individua l’ordinamento giuridico, cioè il complesso di regole che disciplinano la vita di ogni forma di aggregazione sociale.

Le **fonti del diritto** sono le leggi (fonti primarie) e i regolamenti (fonti secondarie); secondo un principio di gerarchia in base al quale le fonti di grado superiore possono abrogare quelle inferiori ma non possono essere modificate da queste ultime.

Fonte primaria del diritto è la **legge**, il cui *contenuto* deve essere caratterizzato dalla **generalità** (in quanto deve rivolgersi alla comunità nella sua totalità), dall’**astrattezza** (in quanto deve essere suscettibile di applicazione indefinita), e deve essere **innovativo** del precedente assetto normativo. L’applicazione della legge non può avere un effetto retroattivo, né può venire meno per desuetudine, ma può essere abrogata soltanto da una legge successiva (per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, o perché la nuova legge regola l’intera materia già regolata da legge anteriore). La cessazione di efficacia di una norma può essere stabilita anche tramite una **deroga**, che ricorre quando una norma fa eccezione a regole contenute in una disposizione che, per la parte residua, rimane pienamente efficace. Il controllo di legittimità sulle leggi è attribuito in via esclusiva alla Corte Costituzionale.

Fonte secondaria del diritto sono i **regolamenti**, che non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi, nelle quali devono trovare specifico fondamento normativo. I regolamenti sono atti formalmente amministrativi, in quanto emanati da organi del potere esecutivo, ma sostanzialmente normativi, in quanto innovano l’ordinamento giuridico nei limiti previsti dalla legge. Il controllo di legittimità sui regolamenti è attribuito al giudice ordinario.

### Le autorità di regolazione

Lo Stato costituzionale ha rotto il monopolio legislativo regale, attribuendo il **potere regolamentare** a soggetti istituzionali differenti (Parlamento, Governo, Regioni, ecc.), nonché ad altre autorità (Sindaco, Prefetto, Comandante di porto, Sovrintendente, ecc.).

L'ordinamento costituzionale distingue fra potestà legislativa (art.117 della Costituzione) e funzione amministrativa (art.118 della Costituzione); per i quali, prima della riforma del Titolo V (legge costituzionale 3/2001) vigeva il principio del parallelismo, sostituito dal principio di sussidiarietà (articolo 4, comma 3, lettera a della legge 59/1997).

La **potestà legislativa** è riservata al Parlamento (articolo 70 della Costituzione); per l'approvazione delle **leggi costituzionali**, che modificano e integrano della Costituzione tramite un procedimento speciale (articolo 138 della Costituzione), e delle **leggi ordinarie** per le materie riservate allo Stato.

L'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo (articolo 76 della Costituzione), che adotta **decreti legislativi** (articolo 14 delle legge 400/1988) sulla base di una legge di delegazione che indichi principi e criteri, oggetto della delega e tempi per il suo esercizio. In casi straordinari di necessità ed urgenza (articolo 76 della Costituzione) il Governo può adottare **decreti-legge** (articolo 15 delle legge 400/1988) che non hanno efficacia se il Parlamento non li converte in legge entro sessanta giorni.

In particolare lo Stato ha competenza esclusiva nella legislazione relativa alle seguenti materie:

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

Le **leggi regionali**, analoghe sotto il profilo formale e procedurale alle leggi ordinarie dello Stato, disciplinano le materie non riservate allo Stato (articolo 117 della Costituzione) e, in ossequio al principio di *sussidiarietà*, possono avere carattere *esclusivo* (per le materie riservate alle Regioni), *concorrente* (lo Stato determina i principi fondamentali, in riferimento ai quali le Regioni attuano la potestà legislativa) o *di attuazione* (con la quale le Regioni si limitano ad adattare la normativa statale già esistente alle proprie necessità).

La legislazione concorrente riguarda, in particolare, le seguenti materie:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- protezione civile;
- **governo del territorio;**

- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- **valorizzazione dei beni culturali e ambientali** e promozione e organizzazione di attività culturali.

La potestà normativa degli Enti locali (art.4 legge 131/2003) consiste nella **potestà statutaria**: lo Statuto definisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

La **potestà regolamentare** spetta:

- allo Stato per le materie esclusive (salvo delega alle Regioni),
- alle Regioni in ogni altra materia,
- ai Comuni, alle Province ed alle Città Metropolitane per le funzioni loro attribuite.

La potestà regolamentare dello Stato si attua (articolo 17 della legge 400/1988) tramite:

- il **decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.)**, con il quale, previa delibera del Consiglio dei ministri e parere del Consiglio di Stato, si emanano i regolamenti di attuazione delle leggi e dei decreti legislativi, e si disciplinano le materie non riservate alle leggi;
- con **decreto ministeriale (D.M.)**, o interministeriale (D.I.), o del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.), si adottano nelle materie di competenza i regolamenti che la legge ha appositamente autorizzato, previo parere del Consiglio di Stato e registrazione della Corte dei Conti. Sovente la legge autorizza i decreti di attuazione previo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni (istituita dall'articolo 12 della legge 400/1988).

Le Regioni e gli Enti locali esercitano la potestà regolamentare secondo i propri Statuti. In particolare per gli Enti locali la potestà regolamentare è riferita (art.4 legge 131/2003) alla disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni loro attribuite.

Le **funzioni amministrative** sono attribuite (articolo 118 della Costituzione) ai Comuni; quando non conferite alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato, per assicurarne l'esercizio unitario sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I principi dell'azione amministrativa sono stati successivamente articolati in *sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, unicità e responsabilità, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale, autonomia organizzativa e regolamentare* (articolo 4, comma 3, della legge 59/1997).

3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

a) il principio di **sussidiarietà**, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;

b) il principio di **completezza**, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni

amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;

c) il principio di **efficienza e di economicità**, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;

d) il principio di **cooperazione** tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;

e) i principi di **responsabilità ed unicità** dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;

f) il principio di **omogeneità**, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;

g) il principio di **adeguatezza**, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;

h) il principio di **differenziazione** nell'allocatione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;

i) il principio della **copertura finanziaria e patrimoniale** dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;

l) il principio di **autonomia organizzativa e regolamentare** e di **responsabilità** degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

Le funzioni amministrative degli Enti locali sono disciplinate dal relativo Testo Unico (decreto legislativo 267/2000). Le Regioni hanno provveduto a disciplinare le competenze degli Enti locali tramite proprie leggi (ad esempio: Regione Lazio L.R. 14/1999).

La **norma tecnica** è la specifica tecnica approvata da un organismo riconosciuto a svolgere attività normativa per applicazione ripetuta o continua, la cui osservanza non è obbligatoria se non è resa cogente da un documento legislativo che la richiama. Le norme tecniche sono quindi documenti che definiscono le caratteristiche (dimensionali, prestazionali, ambientali, di sicurezza, di organizzazione ecc.) di un prodotto, processo o servizio, secondo lo stato dell'arte; secondo una delle seguenti categorie:

- norma internazionale (ISO),
- norma europea (EN) ,
- norma nazionale (UNI).

Gli organismi abilitati a svolgere attività di normazione sono l'UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione, che svolge attività normativa in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario, e il CEI - Comitato Elettrotecnico Italiano, nel settore elettrico ed elettrotecnico.

Vi sono inoltre organismi di settore (aderenti all'UNI) quali il CIG - Comitato Italiano Gas, il CTI - Comitato Termotecnico Italiano, l'UNICEMENTO - Ente di Normazione dei Leganti Idraulici, Malte, Calcestruzzi e Cemento Armato, l'UNINFO - Tecnologie Informatiche e loro applicazioni, ecc.