

Consiglio di Stato, sez.V, 28 marzo 2008

Illegittima la norma che istituisce il Fascicolo di Fabbricato

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

Sul ricorso in appello n. 1173/2007 del 09/02/2007, proposto dal rappresentato e difeso dall'avv. con domicilio eletto in Roma, 21 presso l'.....

contro

la e Il sig. rappresentati e difesi dagli avvocati e con domicilio eletto in Roma, VIA 38 presso l'avv.

L'..... non costituitasi;

e nei confronti

della rappresentata e difesa dall'avv. con domicilio eletto in Roma, VIA N. . presso l'avv.

Intervenienti ad Adjuvandum

I signori rappresentati e difesi dagli avvocati con domicilio eletto in Roma, VIA presso l'avv.

per la riforma

della sentenza del TAR LAZIO - ROMA : Sezione II n. 12320/2006, resa tra le parti, concernente ISTITUZIONE DEL “FASCICOLO DI FABBRICATO”;

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 26 Giugno 2007, relatore il Consigliere Adolfo Metro;

Uditi, altresì, gli avvocati .. per delega di;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso proposto dinanzi al Tar del Lazio in data 14 maggio 2004, veniva impugnata la Delibera del Consiglio comunale di Roma n. 27/04, istitutiva del c. d. “ Fascicolo di fabbricato ”, disciplinato dalla L.R. n. 31/02, che prevede, per i comuni della Regione, “la facoltà, nell’ambito della propria competenza territoriale, di istituire un fascicolo per ogni fabbricato esistente o di nuova costruzione...”, “considerata la necessità di conoscere lo stato conservativo del patrimonio edilizio, di provvedere alla individuazione di situazioni a rischio relative a fabbricati pubblici e privati e di programmare eventuali interventi di ristrutturazione e di manutenzione degli stessi, onde prevenire rischi di eventi calamitosi...” (art. 1).

La sentenza di primo grado, dopo aver respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso della e dell’intervento in giudizio dell’....., ha richiamato le vicende che hanno portato alla emanazione dell’impugnata delibera ed ha deciso:

- di respingere l’eccezione di improcedibilità con cui i ricorrenti avevano censurato l’istituzione del fascicolo del fabbricato, malgrado che non fosse stato ancora emanato il Regolamento esecutivo previsto dall’art. 3 della L.R. n. 31/02;
- di ritenere contraria ai canoni di ragionevolezza, con riferimento all’art. 2, co. 1 della D.R. n. 6/05, la previsione del Regolamento comunale (art. 2, co. 5) che prevede l’obbligo del proprietario dell’immobile di fornire dati urbanistici e tecnici sui fabbricati;
- di ritenere illegittimo il Regolamento comunale (art. 7, co. 5) nella parte in cui dispone misure agevolative in materia tributaria;
- di ritenere illegittimo, con riferimento al contenuto del “Fascicolo di fabbricato”, l’obbligo di indicare le modifiche subite dal fabbricato anche con riferimento a periodi lontani e per fabbricati di antica costruzione, in quanto ciò violerebbe i criteri di razionalità e proporzionalità;
- di ritenere illegittima la previsione che dispone, con riferimento all’art. 2 della D.R. n. 6/05, indagini geologiche e ambientali, in quanto considerate di straordinaria complessità;

-di ritenere illegittima la previsione dell'art. 2, co. 6 della D.R. 6/05, in quanto consente, a discrezione degli Enti, la possibilità di richiedere l'integrazione del contenuto del "Fascicolo di fabbricato", con conseguente aggravio degli oneri per i proprietari, e ciò senza alcuna previsione di tale facoltà nella fonte primaria.

Infine, la sentenza, dopo avere richiamato la pronuncia della Corte costituzionale n. 315/03, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcuni articoli di una analoga legge della Regione Campania sul "Fascicolo di fabbricato", ha rilevato la necessità di applicare, nell'interpretazione della L.R. n. 31/02, criteri ermeneutici conformi ai parametri di ragionevolezza, proporzionalità e razionalità, così come richiamati da tale sentenza.

Ha proposto appello il Comune di Roma che, nella parte introduttiva del ricorso ha sostenuto una sorta di "animosità" e di "prevenzione" del giudice di primo grado nei confronti del Comune di Roma, basandosi su elucubrazioni metagiuridiche che appaiono, "prima facie" inammissibili e comunque prive di qualsiasi riscontro, e quindi, destituite di fondamento.

Con l'appello si chiede la riforma della sentenza per i seguenti motivi:

-mancanza di interesse dei ricorrenti al gravame, in relazione al carattere "non obbligatorio" del "Fascicolo di fabbricato";

-violazione dei principi sulla legittimazione, violazione degli artt. 81 e 100 c.p.c. e difetto di motivazione in quanto la "....." difetterebbe della "legitimatatio ad causam";

-analoga violazione di tali principi con riferimento all'intervento in giudizio dell'".....";

-eccesso di potere per travisamento dei fatti, omessa valutazione dello "jus superveniens", violazione dei principi generali in tema di improcedibilità del gravame, motivazione contraddittoria, perché la successiva emanazione del Regolamento regionale di esecuzione avrebbe reso improcedibile la censura fondata sulla originaria mancanza di tale Regolamento;

-violazione e falsa applicazione della L.R. n. 31/02 e del relativo Regolamento, in quanto il Comune non avrebbe imposto, ai proprietari, oneri più incisivi rispetto a quelli previsti dal successivo Regolamento regionale;

-eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, erronea percezione del contenuto precettivo della delibera n. 27/04, contraddittorietà della motivazione perché il comune non avrebbe imposto ai proprietari di immobili di fornire dati che non fossero già nella loro disponibilità;

-insussistenza della violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della L. R. n. 31/02 e difetto di motivazione, perché la norma primaria prevederebbe la possibilità di adattare lo schema del "Fascicolo di fabbricato" alle caratteristiche del territorio.

Si è costituita in appello anche la Regione Lazio che, in via incidentale ed autonoma ha chiesto la riforma della sentenza appellata con riferimento a quanto stabilito dalle disposizioni del Regolamento regionale.

Hanno proposto intervento “ad adiuvandum” l’..... e altri singoli ricorrenti.

La ha sostenuto l’infondatezza dei motivi di appello e l’inammissibilità degli interventi “ad adiuvandum”.

DIRITTO

In via preliminare va rilevato che i ricorrenti sollevano numerose questioni di costituzionalità della L.R. n. 31/02, chiedendone la remissione al giudice delle leggi.

Al riguardo, pur condividendosi i criteri interpretativi sulla costituzionalità delle leggi richiamati dal giudice di I grado si rileva, peraltro, che, ove una normativa riproduca disposizioni sostanzialmente analoghe ad altre già dichiarate incostituzionali, le stesse vanno necessariamente sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale, a cui è riservata la valutazione della sussistenza dei motivi che hanno sostenuto la declaratoria di incostituzionalità di altre analoghe leggi.

Ci si riferisce, tra l’altro, alla sentenza Corte Cost. n. 315/03, richiamata dai ricorrenti e contenente la declaratoria di incostituzionalità di norme della L.R. della Campania sul “Fascicolo di fabbricato”, di contenuto in parte analogo a quelle della L.R. del Lazio n. 31/02.

Ritiene, peraltro, il Collegio che l’esame delle questioni di costituzionalità della L.R. n. 31/02 non possano trovare ingresso nel presente giudizio, atteso che l’annullamento del Regolamento comunale, per i motivi di cui si dirà di seguito, preclude l’accertamento, nel merito, delle varie questioni di costituzionalità proposte.

In via preliminare, va respinta l’eccezione dell’appellante sulla legittimazione della

Come già rilevato dal giudice di primo grado, la legittimazione delle associazioni di categoria va esclusa solo quando risulti evidente la volontà di far valere interessi di una sola parte dei componenti dell’associazione; nel caso di specie tale conflitto di interessi risulta solo ipotizzato, non potendosi dare rilievo dirimente alla astratta possibilità, di una parte degli associati, di trarre dal provvedimento impugnato un vantaggio genericamente dedotto.

Analoghe considerazioni possono riferirsi alle eccezioni di inammissibilità proposte dalla Confindustria nei confronti delle Associazioni intervenienti in favore del Comune e della Regione.

Va, poi, respinta l’eccezione di inammissibilità del gravame con riferimento alla asserita mancanza di interesse all’annullamento delle norme che prevedono il “Fascicolo di

fabbricato”, in considerazione del suo carattere “non obbligatorio” e della mancanza di sanzione, in caso inottemperanza alle sue disposizioni.

Il motivo è infondato in quanto l’art. 1 del Regolamento comunale qualifica espressamente come obbligatoria la redazione del “Fascicolo di fabbricato”, con specifica indicazione, negli articoli successivi, dei termini temporali in ordine alla sua predisposizione ed al suo aggiornamento.

Né può avere rilievo la mancanza del richiamo ad una specifica sanzione nel caso di inottemperanza a tali disposizioni, attesa la previsione della norma di cui all’art. 7 bis del D. Lgs. 267/00, che prevede l’obbligo di generale osservanza degli atti regolamentari e la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 25,00 a euro 500,00; al riguardo, va anche considerato che il Regolamento regionale, all’art. 6, autorizza i comuni ad “ intervenire in caso di inadempienza degli interessati ” legittimando, quindi, la previsione di provvedimenti sanzionatori in caso di inottemperanza (cfr anche art. 6 L. R. n. 31/02).

Con il primo mezzo di gravame, il comune sostiene l’improcedibilità del motivo con cui i ricorrenti avevano censurato l’istituzione del “Fascicolo del fabbricato”, malgrado la mancata emanazione del Regolamento esecutivo, previsto dall’art 3 della L.R. n. 31/02.

Ciò con riferimento:

- sia all’art. 2, co. 7 del Regolamento di attuazione n. 6/05 che prevede, per coloro che abbiano già completato il “Fascicolo del fabbricato” e la “Scheda di sintesi” prima dell’entrata in vigore del Regolamento stesso, che sia considerata regolare tale documentazione se i contenuti della Scheda sono conformi alle indicazioni dello stesso Regolamento di attuazione;
- sia alla dichiarazione, contenuta nel Preambolo, (pag. 4) della Delibera comunale n. 27/04, ove si prevede che il Regolamento comunale verrà uniformato al Regolamento regionale, ove in contrasto con quest’ultimo.

Ciò farebbe venir meno, ad avviso del comune, l’interesse a coltivare tale motivo di doglianza ed anche i motivi aggiunti proposti avverso il Regolamento regionale.

L’eccezione proposta dal comune è priva di pregio.

La L.R. del Lazio n. 31/03 ha condizionato l’istituzione del “Fascicolo di fabbricato” (art. 1.1) alla emanazione di un Regolamento di attuazione (art. 3) che, peraltro, non è stato emanato nel previsto termine di 90 giorni, ma soltanto nel 2005 (D.R. n. 6 del 14 aprile 2005) in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale n. 313/03 che ha comportato necessarie modifiche alla L.R. 2/04 ed alla L. Statutaria n. 1/04 (art. 47).

Il Regolamento comunale, pertanto, malgrado fosse condizionato alla previa emanazione del Regolamento di esecuzione regionale, è stato deliberato in mancanza dei necessari presupposti normativi, tanto che la relativa delibera afferma che lo stesso “verrà

uniformato, ove in contrasto, al Regolamento di attuazione che la Giunta regionale dovrà approvare”.

La delibera comunale, inoltre, risulta motivata, in ordine alla necessità e urgenza della sua emanazione, su generiche affermazioni di rischio per l'intero territorio comunale sulla base di non meglio precisate indagini tecniche e sulla intervenuta ricomprensione del territorio del comune tra quelli suscettibili di rischio sismico.

Nessuno dei surrichiamati motivi appare idoneo a sanare o a legittimare il Regolamento comunale.

Infatti, pur prescindendo dal vizio temporale, non può attribuirsi alcun rilievo pratico alla dichiarazione contenuta nel preambolo della delibera n. 27/04, ove si afferma che il Regolamento comunale verrà uniformato a quello Regionale di esecuzione.

Va premesso, infatti, che le disposizioni del Regolamento comunale si discostano in numerosi punti da quello Regionale.

A titolo esemplificativo, basta confrontare i diversi contenuti dell'art. 2 del Regolamento comunale e dei corrispondenti artt. 2 e 5 del Regolamento di esecuzione regionale, la tempistica di aggiornamento (art. 6 Reg. Com.e art. 6 Reg. Reg.), la necessità della specifica individuazione delle zone a rischio (art. 1, lett. f) Reg. reg.).

Trattasi di discrasie tra i due Regolamenti che, per le loro ampie divergenze incidono in maniera rilevante su tutta la regolamentazione comunale, rendendola non conforme a quella esecutiva regionale.

Ciò premesso e considerato che oggetto della presente impugnativa è il Regolamento comunale affetto da tali vizi, a nulla rileva la previsione programmatica di un suo eventuale adeguamento al Regolamento regionale.

Correlativamente, risulta irrilevante la previsione del Regolamento regionale (art. 2, co. 7), che vorrebbe “sanare” i “Fascicoli di fabbricato” e le “Schede di sintesi” già completati in precedenza, ove conformi alle disposizioni dello stesso Regolamento di attuazione, in quanto difetterebbe, ai fini della loro validità, la vigenza della delibera comunale istitutiva di tale “Fascicolo”, da ritenersi illegittima per i motivi sopra indicati.

Infine, deve ritenersi priva di pregio, in quanto basata su generiche affermazioni, l'ulteriore motivazione che richiama situazioni basate su asserite indagini tecniche e rischi anche di carattere sismico.

Si tratta di motivazioni che, in altra occasione e pur se riferite ad un provvedimento rivestito della forma del provvedimento contingibile ed urgente, sono state oggetto di esame e di ampie censure, da parte di questo Consiglio e sono state annullate con sentenza n. 7266/03.

Per le ragioni esposte, il Regolamento comunale sul “Fascicolo di fabbricato”, (Delibera n. 27/04), va annullato nella sua interezza.

Ciò fa venir meno l’interesse all’annullamento delle norme del Regolamento regionale impugnate con i motivi aggiunti atteso, allo stato, il contenuto pienamente soddisfacente, per i ricorrenti, che consegue dall’annullamento del Regolamento comunale.

In relazione a quanto esposto, l’appello del va respinto e la sentenza di primo grado va confermata pur se nei sensi di cui motivazione.

In considerazione della particolarità della vicenda, le spese del giudizio possono essere compensate.

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello n. 1173/07, meglio specificato in epigrafe, lo respinge e, per l’effetto, conferma la sentenza di primo grado, nei sensi di cui motivazione; compensa, tra le parti, le spese del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso, in Roma, nella Camera di consiglio del 26 giugno 2007

L’ESTENSORE IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28 marzo 2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)