

**ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE  
GIURISDIZIONALE RICORSO IN APPELLO**

Per il Comune di Roma, in persona del Sindaco pro tempore On.le Walter Veltroni rappresentato e difeso dall'avv. Rodolfo Murra giusta procura speciale rilasciata a margine del presente atto ed elett.te dom.to presso la sede dell'Avvocatura civica in Roma, Via del Tempio di Giove 21

Contro

Confedilizia (Confederazione italiana della proprietà edilizia), con sede a Roma, in persona del legale rapp.te pro tempore, rapp.ta e difesa in primo grado dagli avv.ti Vittorio Angiolini e Chiara Parmeggiani ed elett.te dom.ti presso lo studio di costei in Roma, Circ.ne Clodia n. 29

Nonché

Dr. Giovanni Rotolo, rapp.to e difeso in primo grado dagli avv.ti Vittorio Angiolini e Chiara Parmeggiani ed elett.te dom.to presso lo studio di costei in Roma, Circ.ne Clodia n. 29

Nonché

ALAC (Associazione liberi amministratori di Condomini), con sede a Roma, in persona del legale rapp.te p.t., rapp.ta e difesa in primo grado dall'avv. Pietro Ricci ed elett.te dom.ta presso il suo studio in Roma, Circ.ne Clodia n. 29 e nei confronti della Regione Lazio, in persona del presidente pro tempore della Giunta regionale, On.le Piero Marrazzo, rapp.ta e difesa in primo grado dall'avv. Luigi Alessi ed elett.te dom.ta presso il suo studio in Roma, Via Muzio Clementi n. 68

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia della sentenza n. 12320 del TAR Lazio, Sez., II, depositata il 13 novembre 2006 nel ricorso r.g. n. 5627/04, non notificata con la quale, in accoglimento del ricorso proposto dalla Confedilizia e dal dr. Rotolo, è stata annullata la deliberazione del Consiglio comunale di Roma n. 27 del 24 febbraio 2004 di istituzione del cal. Fascicolo del fabbricato.

FATTO

Con ricorso notificato il 14 maggio 2004 la Confedilizia ed il dr. Giovanni Rotolo hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Roma n. 27/04, istitutiva del cal. Fascicolo del fabbricato ai sensi della L. reg. Lazio 12 settembre 2002 n. 31. Il ricorso si affidava, sostanzialmente, a due motivi di diritto e ad una eccezione di legittimità costituzionale (riferita alla predetta L. reg.le n. 31/2002).

Si costituiva in giudizio l'intimato Comune di Roma il quale, dopo una serie di eccezioni pregiudiziali, motivava la propria richiesta di rigetto del ricorso.

All'udienza del 23 giugno 2004, fissata per la discussione dell'istanza cautelare annessa al ricorso, la ricorrente rinunciava alla trattazione della domanda incidentale.

Nel giudizio, con atto notificato il 18 giugno 2004; interveniva l'Associazione dei Liberi amministratori di Condomini e, con atto notificato il 28 giugno 2005, la stessa Confedilizia proponeva motivi aggiunti avverso il regolamento (decreto n. 6 del 14.4.2005) che nel frattempo la Regione Lazio aveva emanato in attuazione della menzionata legge n. 31 del 2002, chiedendo ancora la sospensione degli atti gravati. Si costituiva così anche la Regione Lazio, che concludeva per il rigetto del ricorso.

All'udienza del 27 luglio 2005 il TAR del Lazio, richiesto di nuovo di pronunciarsi sulla istanza cautelare, con ord.za n. 4167 rigettava la domanda.

Il ricorso veniva discusso alla pubblica udienza del 14 luglio 2006 e trattenuto in decisione, dopo il rituale scambio di ponderose memorie difensive.

Con la sentenza n. 12320 depositata il 13 novembre 2006, qui formalmente gravata, il TAR adito ha accolto il ricorso ed i motivi aggiunti.

In estrema sintesi, quelle di seguito elencate sono le parti della sentenza che danno luogo ai vari capi di statuizione:

a) l'eccezione di difetto di legittimazione della Confedilizia è da rigettare, in quanto il conflitto di interessi denunciato è solo potenziale e non dimostrato;

b) l'eccezione d'inammissibilità dell'intervento dell'ALAC (Associazione di categoria degli amministrazioni di condominio) è infondata, perché se da un lato è

vero che la deliberazione comunale n. 27 non addossa agli amministratori l'obbligo di adottare il fascicolo di fabbricato, dall'altro essi sono però nominati custodi dello stesso e, dunque, uscendo la loro posizione aggravata dal disposto della delibera, costoro ben possono dolersi dell'atto amministrativo;

c) il ricorso originario non è diventato improcedibile, con riguardo al primo motivo (col quale si censurava l'adozione della delibera comunale in assenza del previsto regolamento regionale) sol perché il regolamento attuativo della L, reg.le n. 31 è poi stato emanato;

d) il contrasto che si riscontra tra gli adempimenti richiesti dal Comune, con la citata deliberazione n. 27/04, ed il regolamento regionale n. 6/2005, a quella successivo, è tale da rendere illegittima la prima;

e) il contenuto del fascicolo del fabbricato, disciplinato dalla deliberazione comunale n. 27/04, e lo stesso regolamento regionale (nella parte in cui, quest'ultimo, contrasta con la legge n. 31/02), sono illegittimi giacché impongono di fornire dati che "non sono nella disponibilità dei proprietari e si risolvono in accertamenti tecnici di straordinaria complessità, i cui risultati sono in varia guisa già in possesso di Regione e Comune";

f) ancora illegittimo è l'art. 2 del regolamento regionale, là dove consente ai Comuni di integrare il contenuto minimo del fascicolo in relazione alle caratteristiche ed alle esigenze di ciascuno di essi, in assenza di una base normativa primaria;

g) siccome della L. reg. Lazio n. 31/02 è comunque possibile offrire una interpretazione *secundum Constitutionem*, la relativa questione di legittimità costituzionale non può allo stato essere esaminata, in attesa della riedizione del potere da parte delle Amministrazioni intimate.

La sentenza del TAR Lazio n. 12320/06 è errata, ingiusta, contrastante con norme e principi generali, e gravemente lesiva degli interessi della collettività cittadina romana, per cui con il presente appello se ne chiede l'integrale annullamento per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

Prima di passare in rassegna i punti della decisione adottata dal TAR del Lazio che meritano di essere severamente criticati, sia consentito svolgere alcune **osservazioni e considerazioni preliminari.**

A fronte di una sentenza non certamente sciatta, ma che mostra comunque segni di evidente superficialità, non può non rimarcarsi - e crediamo che questa notazione, che non è una semplice sensazione soggettiva, sia condivisa anche dal massimo organo di giustizia amministrativa - la circostanza in forza della quale la decisione lascia trasparire, e neppure in modo troppo modesto, una certa severità nell'espressione dei giudizi, che non è affatto (e per fortuna) comune alle sentenze del giudice amministrativo.

Si vuol dire, in altri termini, che la pronuncia appare caratterizzata da una inconsueta intolleranza che sembrerebbe aver animato il pensiero dell'estensore

rispetto all'azione amministrativa, quasi che il redattore (e, poi, l'intero Collegio) nutrisse una sorta di radicale pregiudizio rispetto al contenuto della deliberazione consiliare n. 27.

La sproporzionata intransigenza dimostrata per non aver, il Comune di Roma, "voluto attendere" l'emanazione del Regolamento regionale (nonostante fosse ampiamente decorso il termine stabilito dalla legge regionale per la sua adozione), l'inadeguata affermazione secondo la quale se si è verificato il crollo di Via di Vigna Iacobini (episodio tragico del quale si dà specifico conto motivazionale nella delibera n. 27) questo è dipeso dalla mancanza di controlli imputabile all'Amministrazione comunale (la cui posizione di parte lesa è stata, invece, riconosciuta nel relativo giudizio penale), la condivisione infine - di una affermazione di per sé piuttosto rozza e superficiale ("*v'è piuttosto ... l'illegittimo tentativo degli enti intimati di scaricare gli oneri di tal conoscenza sui soggetti privati...*") sono tutti segnali della profonda insofferenza del giudice (prima ancora sociologica, che giuridica) di *prime cure*, che ha animato la decisione di accogliere il ricorso della Confedilizia.

Non che si possa pretendere che il magistrato obliteri del tutto le proprie emozioni, i propri stati d'animo, soprattutto personali, ma l'oggettivo ed incontestabile pregiudizio che trasuda dalla sentenza avverso il cal. Fascicolo del fabbricato è piuttosto evidente e, si consenta, sospetto. Del resto ciò è confermato anche dalle interviste alla stampa rilasciate a caldo sulla sentenza del TAR dai

massimi esponenti dell'odierna appellata, i quali non hanno impiegato molto a far notare la coincidenza sulla concomitante uscita di un'altra decisione del medesimo Tribunale regionale sull'argomento (la "bocciatura" del libretto casa del Comune di Civitavecchia: cfr. TAR Lazio, II Sez. bis, sentenza 10.10.2006 n. 10234), senza precisare però che in questo secondo caso la decisione era imposta da vizi formali (adozione da parte della Giunta comunale, anziché del Consiglio).

Insomma, da più di un angolo prospettico si avverte un certo ostracismo da parte della magistratura contro il tentativo dei Comuni, legittimato da specifiche leggi regionali, di dare alla luce il Fascicolo del Fabbricato.

Il Comune di Roma è stata la prima Amministrazione comunale a dotarsi dello strumento in discorso. La scelta è stata doverosa per le motivazioni che sono riscontrabili nelle premesse e nella parte motiva della deliberazione n. 27/04 ed in quella, precedente, n.199 del 1999. Le ragioni che hanno imposto la decisione di imporre il c.d. Fascicolo sono assolutamente incontrovertibili: il rischio statico che corre il patrimonio edilizio dell'intero Paese è altissimo. Da una recente analisi del Censis (Rapporto del 1999) sulla situazione sociale italiana) emerge che 3.575.000 abitazioni a rischio statico debbono essere immediatamente sottoposte a seria verifica. A distanza di quasi 10 anni da quell'analisi, il quadro complessivo è certamente peggiorato. Di queste abitazioni, il 36,55 per ragioni di vetustà ed il 63% per cause tecniche (degrado imputabile a ragioni costruttive, scarsa qualità dei materiali impiegati, ecc.). Nella prima categoria (36,5%), con 105.000 abitazioni,

sono inclusi i centri storici delle grandi città, dove gli interventi di consolidamento sono meno presenti e la riqualificazione è più estesa, anche ad opera dei singoli proprietari di appartamento. Si pensi alle opere interne al singolo appartamento, o comunque esterne ma minori, assentibili oggi solo con semplice denuncia di inizio attività (ex art. 22 T.U. n.380/01). Se ogni condomino esegue lavori che incidono sulla statica del palazzo, ancorché interni, si ritroverà ad essere autorizzato all'esecuzione, senza essere previamente informato di eventuali analoghe opere già eseguite dagli altri condomini. E magari saranno proprio i suoi lavori a costituire la classica goccia in grado di far traboccare il vaso, lesionando in modo irreversibile l'edificio. L'esistenza di un "libretto-casa", invece, favorisce l'eliminazione di questi "pericoli".

La Confedilizia da anni si batte contro l'idea di istituire un fascicolo del fabbricato. O meglio: dietro questa sua lotta v'è il tentativo, lobbistico, neppure tanto celato, di essere essa stessa la monopolista di un'operazione che dovrebbe condurre allo svolgimento di uno screening dell'edilizia privata. Si è detto da più parti che la Confedilizia ha lanciato sul mercato un prodotto alternativo (una sorta di fascicolo del fabbricato "privato"), tecnicamente simile a quello "avversato" (cfr. memoria difensiva della Regione Lazio, in primo grado, dove si parla dell'iniziativa a tal proposito assunta insieme al RINA), che però costa tre volte di più e che, soprattutto, è gestito e regolamentato dalla sola Confedilizia. Operazione di dubbia coerenza con l'azione giurisdizionale intentata. I costi del Fascicolo del fabbricato

istituito dal Comune di Roma sono, invece, omogenei e calmierati, grazie all'accordo intervenuto con gli ordini professionali ed al relativo Protocollo di intesa all'uopo stipulato.

- 1) Il Comune di Roma, nel disciplinare il proprio Fascicolo di Fabbricato, non si è avventurato nella materia alla "carlona", ma ha intrapreso un percorso serio, meditato, di stretta legittimità. Va premesso che il c.d. Fascicolo del fabbricato è un nuovo strumento tecnico **volto a verificare ed incrementare la sicurezza dei fabbricati**. Con determinazione dirigenziale del 21 dicembre 1999 è stata istituita un'apposita Commissione di saggi al fine di redigere lo schema di Fascicolo stesso. La Commissione - formata da 27 membri, tra emeriti professionisti, dirigenti, professori universitari, esperti della materia ecc. - d'accordo con gli Ordini professionali interessati (Ingegneri, Architetti, Geometri, Geologi ed Agronomi), aveva così lo scopo di uniformare le modalità di compilazione del Fascicolo, onde evitare che ogni proprietario ne 'redigesse uno a proprio piacimento. Non va sottaciuto che della Commissione tecnica faceva parte, tra gli altri, il Comandante dei Vigili del Fuoco. Il Fascicolo, secondo le indicazioni di detta Commissione di esperti (che ha determinato i propri lavori sul finire dell'anno 2000), è un dunque un insieme di atti e di verifiche portate a "sintesi" per

conoscere e valutare la sicurezza di un immobile: non può pertanto essere ridotto in alcun modo ad una semplice raccolta e duplicazione di atti già esistenti.

- 2) Ma, quel che più conta, è che il Fascicolo del fabbricato previsto dalla deliberazione n. 27/04, non impone affatto la consegna o la produzione al Comune di alcun atto, come invece erroneamente affermato dal TAR Lazio nella propria decisione. Tale scorretta asserzione, contenuta in più passaggi della decisione gravata (cfr. pag. 10 "*...non solo costoro sono stati costretti a fornire al Comune atti e notizie sui loro edifici di per sé acquisiti o facilmente conoscibili da parte della P.A.* "; cfr. pag. 15: "*...sui soggetti privati che non possiedono la mole dei dati dell'assetto del territorio e devono così acquistarli dal mercato e riversarli ad Amministrazioni già deputate ad acquisire ed elaborare in via autonoma i dati stessi*"), è frutto dell'equivoco ingenerato dalla massiccia campagna mediatica che la odierna appellata ha svolto contro l'istituzione del Fascicolo del fabbricato: inducendo la collettività a credere che tale strumento si risolveva nella produzione al Comune di atti e documenti già in possesso dell'ente!
- 3) Altro errore d'impostazione, piuttosto grossolano anch'esso, commesso nella decisione che qui si appella, è quello tratto dal

convincimento che il Fascicolo stesso sia "generale e necessitato" (pag. 12 sentenza impugnata). Vero è che ai sensi dell'art. 1 del regolamento comunale annesso alla deliberazione n. 27 si afferma testualmente che la redazione del Fascicolo del Fabbricato è "obbligatoria". Ma tale cogenza dello strumento è assolutamente relativa, non esistendo, né nel regolamento stesso né nella deliberazione consiliare che lo contempla, una norma che ne sanzioni la mancata redazione. Si tratta, allora, di un obbligo privo di conseguenze giuridiche ove non sia osservato e, quindi, di un comportamento in definitiva facoltativo.

- 4) Infine, altro elemento che depone per la sicura sussistenza di quell'elemento della decisione n. 12320/06 definibile come "pregiudizio di fondo del giudice" contro l'istituzione del Fascicolo di Fabbricato, è dato dal fatto che nella sentenza appellata nessun cenno, neppure minimo, è stato effettuato alla circostanza che, in precedenza, la stessa Sezione del medesimo Tribunale amministrativo regionale aveva ritenuto legittima istituzione stessa. Come rammenterà codesto Ecc.mo Consesso, il TAR del Lazio con sentenza n. 1219 del 20 febbraio 2002 ebbe a rigettare, nel merito, analogo ricorso proposto contro l'allora deliberazione consiliare n. 199 del 1999, con la quale il Comune di Roma per la prima volta

istituì il "Fascicolo del fabbricato". Vero è che codesto Ecc.mo Consiglio di Stato sospese gli effetti di quella sentenza (con ord.za n. 2714/02, questa solo citata nella pronuncia che qui si appella), ma tale decisione fu motivata SOLO con riguardo alla mancanza, in quel momento storico, di una norma di legge che legittimasse l'iniziativa comunale (**norma di legge poi puntualmente intervenuta con il provvedimento regionale 12 settembre 2002 n. 31!**)

Ebbene, neppure una riga è stata spesa nella odierna decisione del TAR per dar conto dell'esistenza di quella precedente statuizione (contrastante con l'odierna!), che aveva dichiarato perfettamente legittimo, nel merito, l'intento del Comune di Roma di varare il Fascicolo del fabbricato!

Fatte le suestese, doverose, premesse generali, la sentenza n. 12320/06 è pertanto meritevole di annullamento, per i seguenti specifici motivi.

1) Violazione dei principi generali in tema di legittimazione ad agire e falsa applicazione degli art. 81 e 100 c.p.c.. Difetto di motivazione su un punto preliminare della vertenza.

Il principale ricorrente in primo grado, che come detto da sempre avversa i tentativi degli Enti locali di istituire il Fascicolo di fabbricato, è stata la Confedilizia. Si è eccepito, in prime cure, il difetto di legittimazione ad agire di tale associazione di categoria ma il TAR ha disatteso l'eccezione, con la motivazione che non sarebbe stato indicato in che cosa si sostanzi concretamente la possibilità che vi sia

qualcuno, tra gli associati della Confedilizia, qualcuno che s'avvantaggi dell'atto impugnato.

Si impugna, con il presente motivo, tale statuizione, la quale esclude in radice che tra coloro che hanno già redatto il Fascicolo (sono stati "validati" dal Comune 10.608 Fascicoli sino all' 11 dicembre 2006) vi siano soggetti aderenti alla Confedilizia e che, quindi, credono che lo strumento in questione sia funzionale ad assicurare ed incrementare la sicurezza dei fabbricati.

La qualità delle costruzioni, garanzia per i committenti, si traduce anche in sicurezza e tranquillità per l'intera comunità. Non a caso (ma paradossalmente, si sarebbe tentare di dire qui), sull'epigrafe del sito internet della Confedilizia, compare la frase di Luigi Einaudi, secondo cui "chi è disposto a consacrare alla casa parte del proprio reddito, nove volte su dieci è anche un buon cittadino"!

Non è forse vero che, proprio perché ha investito sulla propria casa, anche tra gli associati della odierna appellata (che sono, per l'appunto, proprietari di case) v'è chi ritiene utile e costruttivo il Fascicolo del fabbricato?

Secondo principi consolidati, se l'ente esponenziale di interessi di una categoria si duole di un provvedimento amministrativo che, anche e soprattutto in astratto, è di vantaggio invece solo ad una parte dei propri rappresentati, difetta la condizione della *legitimatio ad causam* per l'esistenza di un conflitto di interessi. Con l'affermazione - contenuta nella sentenza gravata - per la quale "occorre che il conflitto di interessi non sia solo *meramente potenziale*", si è disatteso il principio a

mente del quale, invece, "la sussistenza di un potenziale conflitto di interessi, per essere idoneo ad escludere la legittimazione della ricorrente va valutato **in astratto**", (Cons. Stato, V Sez., 3 giugno 1996 n. 624 e 7 marzo 2001 n. 1239).

Ciò posto, doveva essere dichiarato il difetto di legittimazione attiva della Confedilizia, ed il ricorso in primo grado sarebbe stato inammissibile giacché l'altro ricorrente (il dr. Rotolo) non ha dimostrato in giudizio di essere proprietario di immobile ricadente nel territorio del Comune di Roma.

2) Violazione dei principi generali in tema di legittimazione ad agire e di intervento in causa, nonché falsa applicazione degli art. 81 e 100 c.p.c. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per travisamento dei fatti.

Il TAR ha ritenuto ammissibile l'intervento dell'ALAC Associazione degli Amministratori condominiali - che la scrivente difesa aveva contestato in punto di mancanza della legittimazione attiva e dell'interesse ad agire. Nella sentenza si dà atto che la deliberazione n. 27/04 in effetti costituisce un provvedimento rispetto al quale è assolutamente indifferente la posizione dell'amministratore condominiale e tuttavia si è statuito che questa sia dipendente dalla situazione soggettiva vantata dalla ricorrente principale.

L'assunto deve essere seriamente criticato atteso che nell'atto di intervento dell'Alac è detto, erroneamente, che *"l'istituzione del Fascicolo tocca da vicino l'attività degli amministratori, non solo in quanto impone da subito di attivarsi per le pesanti ed onerose incombenze che il Comune ha inteso ingiungere per la verifica*

*degli stabili e per cui occorrerà conferire incarichi ad una pluralità di professionisti, ma anche in quanto impone di procedere in tal senso con la massima irrazionalità”*

L'erroneità di tale affermazione, sotto il profilo che la deliberazione n. 27 imponga incombenze agli amministratori, è dimostrata ex se sol leggendo il provvedimento ed il suo allegato regolamento. Sono infatti i proprietari degli immobili (e, quindi, in caso di condominio, per le sole parti comuni, l'assemblea condominiale) a dover redigere il Fascicolo di fabbricato, non certo gli amministratori. In nessuna parte degli atti impugnati si evince che il Comune abbia voluto onerare gli amministratori condominiali di tale redazione, sui quali pertanto non ricade alcun obbligo. Come tale, la loro posizione è di assoluta indifferenza rispetto alla deliberazione n. 27.

Né a dire che l'Amministratore condominiale sia tenuto necessariamente a custodire il Fascicolo, una volta compilato. In disparte il fatto che l'Amministratore è già tenuto, in ragione dell'ufficio ricoperto, ad assicurare la custodia di altri rilevanti atti e provvedimenti per conto del Condominio (si pensi al verbale delle assemblee, alle scritture contabili, ecc.), senza che ciò possa costituire un particolare aggravio sulla sua posizione, vi è, infatti, che la custodia del Fascicolo può ben essere affidata al "proprietario" (cfr. art. 4 del Regolamento comunale) se l'Amministratore rifiuti di tener la copia presso di sé.

Ha quindi errato la sentenza di primo grado quando ha ravvisato "nell'obbligo" di custodia una situazione pregiudicante la posizione degli amministratori condominiali, stante il fatto che l'Amministratore è solo *facoltizzato* a custodire il fascicolo (si tratta, peraltro, di un mero "deposito" presso di sé, ai sensi del ricordato art. 4) e non è certo giuridicamente tenuto a farlo.

Accertato, quindi, come (contraddittoriamente) ammesso nella stessa decisione appellata, che "l'impugnata deliberazione non addossa agli amministratori di condominio l'obbligo di adottare il Fascicolo di fabbricato", l'intervento dell'ALAC doveva essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva e/o di interesse ad agire.

Infine, la miglior prova del fatto che gli Amministratori sono solo facoltizzati a seguire la procedura di adozione del Fascicolo del Fabbricato, è data dalle prescrizioni contenute nel relativo Protocollo di intesa stipulato tra il Comune di Roma e tutte le Associazioni di categoria degli amministratori condominiali (ad eccezione dell'ALAC). In detto accordo, siglato il 26 gennaio 2001, le Associazioni si impegnano a contenere la richiesta economica per le prestazioni supplementari che l'Assemblea condominiale dovesse attribuire all'amministratore per l'affidamento dell'incarico di redazione del Fascicolo. Per tale attività, quindi, l'Amministratore (e solo ed in quanto costui decida di accettare) percepisce un compenso a parte (concordato con l'Assemblea condominiale), ulteriore a quello ordinario spettategli per lo svolgimento dell'incarico istituzionale. Di fatto, quindi,

tutti quegli amministratori di condominio che nella città di Roma hanno accettato di occuparsi delle pratiche amministrative per la redazione del Fascicolo di fabbricato, hanno preteso ed ottenuto un compenso a parte, aggiuntivo rispetto a quello introitato per lo svolgimento della funzione ordinaria loro assegnata dalla legge.

3) Eccesso di potere per travisamento dei fatti, per omessa valutazione dello *ius superveniens* e violazione dei principi generali in tema di improcedibilità del gravame per sopravvenuto difetto di interesse. Motivazione contraddittoria su un punto decisivo della vertenza.

La statuizione del TAR si appalesa assolutamente *contra ius* allorquando ha sostenuto che la censura contenuta nel ricorso introduttivo, relativa all'adozione della deliberazione comunale n. 27/04 in assenza del Regolamento regionale, non abbia perduto valore una volta sopraggiunto, per l'appunto, detto Regolamento.

Secondo il Tribunale il motivo di doglianza non solo non sarebbe superato dalla sopravvenienza del Regolamento previsto dalla L. reg. n. 31/02, ma coglierebbe addirittura nel segno "nell'affermare che il Comune di Roma non avesse titolo per evadere dalla gerarchia delle fonti".

Le considerazioni svolte sul punto nella sentenza trasudano di quella "insofferenza", di cui già s'è detto, che il Collegio ha dimostrato di nutrire rispetto alla stessa istituzione del Fascicolo del fabbricato: operazione, quella di tentare di regolare la materia, rispetto alla quale il magistrato non ha dimostrato, a sommosso

avviso della scrivente difesa, quel necessario, sano e prudente, distacco dal caso concreto, che deve ispirare l'attività di chi giudica.

E' evidente, infatti, che quell'accenno al fatto che "non v'erano serie ragioni d'urgenza o di indifferibilità che costringessero il Comune intimato a provvedere immediatamente, senza attendere l'emanazione della necessaria intermediazione dell'atto-fonte regolamentare", costituisce un chiaro sintomo di "bacchettare" l'Amministrazione comunale per essersi permessa (un anno e mezzo dopo, peraltro, che era scaduto il termine che la Regione stessa si era data per emanare il regolamento!) di adottare un atto amministrativo in assenza della fonte regolamentare.

Comunque, a prescindere da ciò, il ragionamento svolto dal Tribunale è assolutamente fuorviante ed errato, giacché:

- a) non è affatto vero che il regolamento regionale condizionasse l'emanazione dell'atto amministrativo comunale, non essendo scritto da alcuna parte che il regolamento regionale fosse "necessario";
- b) costituisce principio pacifico che, una volta scaduto il termine per adottare un regolamento attuativo di una disposizione legislativa, l'Amministrazione attiva non possa rimanere inerte o negare tutela alla situazione giuridica ricoperta dalla parte con la motivazione che il previsto regolamento non è stato ancora adottato (tra le tante, sul principio generale, cfr. T.A.R. Calabria -Sez. Reggio- 19 aprile 2000 n. 419, in TAR 2000,1, 3479);

c) il Comune di Roma, come noto, già nel 1999 aveva emanato un proprio Regolamento sul Fascicolo del fabbricato, approvato con la deliberazione n. 199/99 (conosciuta incidentalmente da codesto Ecc.mo Consiglio di Stato). Ebbene, se si ha cura di leggere quella prima stesura ci si avvede che la Regione Lazio, nell'emanare la stessa L. reg. n. 31 /02, ha abbondantemente tratto ispirazione dal testo comunale. Può ben dirsi, anzi, che sia stato il Comune di Roma a suggerire alla Regione il testo della propria legge (di tre anni più giovane rispetto al primo regolamento comunale), e non l'inverso!

Ciò ha indotto l'Amministrazione comunale a ritenere che il Regolamento regionale, ancora da adottare al momento in cui la deliberazione n. 27 fu approvata, sarebbe stato automaticamente "in linea" con i principi posti dal Comune nella propria regolamentazione;

d) la legge regionale n. 31 è del 12 settembre 2002. L'art. 3 di detta legge prevedeva un termine di 90 giorni dalla sua entrata in vigore per l'emanazione del regolamento attuativo. Quel termine è abbondantemente ed inutilmente trascorso allorché il Comune, a fine febbraio 2004, decideva di approvare la propria deliberazione n. 27: affermare che "*non v'erano serie ragioni di urgenza o di indifferibilità*", in presenza di un così grave ritardo regionale nell'emanare il regolamento di cui all' art. 3 (ritardo di cui è cenno a cavallo delle pagg. 3 e 4 della parte motiva della deliberazione), equivale a consentire che la legge regionale n. 31/02 poteva ben rimanere lettera morta *sine die*. E' stata invece proprio la deliberazione capitolina a sollecitare la

Regione a dare esecuzione a quell'art. 3 della propria legge, e ad imprimere una adeguata premura nel far approvare il regolamento nel marzo del 2005;

e) ma sono proprio le norme di "salvaguardia" contenute sia nel regolamento comunale che in quello regionale a far ritenere giuridicamente scorrette le affermazioni contenute nel punto 4 della decisione appellata, in ordine alla intempestività della deliberazione n. 27. Da un lato detta delibera prevedeva (pag. 4 secondo capoverso) che il Regolamento comunale - pedissequamente rispettoso della legge regionale - "verrà uniformato, ove in contrasto al regolamento di attuazione che la Giunta regionale dovrà approvare ai sensi dell'art 3 della medesima legge"; dall'altro, il Regolamento regionale, all'art. 2 comma 7, stabilisce che i proprietari che hanno redatto il Fascicolo prima dell'emanazione del Regolamento stesso, debbono esser considerati in regola con gli adempimenti della legge regionale se i contenuti del Fascicolo e della scheda di sintesi sono conformi alle indicazioni recate dal testo regolamentare medesimo.

Quindi, in sostanza, esiste una doppia chiave di cautela: da un lato l'automatismo nell'adeguamento del Regolamento comunale a quello regionale; dall'altro l'espressa salvezza, contenuta nel Regolamento regionale, degli atti sino ad allora compiuti in ossequio alla legge.

**A tutto concedere, comunque, una volta emanato il Regolamento regionale cessa di sussistere l'interesse a coltivare quel motivo di doglianza che si sonda, per l'appunto, sulla mancanza ai tale Regolamento: con conseguente**

**obbligo del giudice di dichiarare l'improcedibilità del ricorso che su quel motivo si sostanzia.**

E' evidente che le ulteriori censure legate alla compatibilità delle prescrizioni dell'atto comunale rispetto alle norme del Regolamento regionale, di cui ai motivi aggiunti che i ricorrenti hanno notificato il 28 giugno 2005, non possano subire la stessa sorte (tant'è che il TAR le ha poi regolarmente scrutinate); ma è parimenti innegabile che, se i ricorrenti hanno denunciato l'illegittimità della delibera n. 27/04 sol perché adottata in assenza del regolamento regionale, nel momento in cui detto ultimo atto è venuto alla luce il giudice non può non dichiarare l'improcedibilità, per sopravvenuto difetto del presupposto lamentato, della relativa doglianza.

Il Tribunale, invece, allo scopo di stigmatizzare il comportamento del Comune che *"non ha voluto attendere l'emanazione della necessaria intermediazione dell'atto fonte regolamentare"*, ha errato nel non voler considerare processualmente superato il motivo di ricorso. Anche per rispetto nei confronti di ragioni nomofilattiche, si chiede pertanto che codesto Ecc.mo Consesso voglia ribadire il principio in base al quale *"se i ricorso giurisdizionale, fondato sull'illegittimità di un atto amministrativo, in quanto emanato senza il previo regolamento attuativo previsto per legge, venga trattenuto in decisione in un momento storico nel quale quel regolamento (del quale era stata denunciata l'assenza) è sopravvenuto, il giudice deve dichiarare l'improcedibilità del gravame"*.

**4) Violazione e falsa applicazione della L. reg. n. 31/02 e del regolamento attuativo.**

Nel quarto punto della motivazione (rubricato sub n. 5, da pag. 10 in poi) la sentenza - al fine di saggiare l'attualità dell'interesse vantato dai due ricorrenti - sostiene l'illegittimità della deliberazione n. 27/04 nella: parte in cui avrebbe imposto ai proprietari di fabbricati oneri più incisivi e maggiori rispetto a quelli, poi, previsti dal regolamento regionale (D.R. n. 6/2005).

Riconosciuto che la scheda (o relazione) di sintesi, di cui all'art. 2 lett. e) del regolamento comunale, è debitamente contemplata anche nella stessa Legge regionale (all'art. 4 comma 1), il TAR condivide l'assunto di cui al secondo motivo di ricorso con riguardo all'oggetto del contenuto del Fascicolo specificato all'art. 2 (e, segnatamente, per ciò che riguarda la situazione geologica-geotecnica-agroforestale).

Devesi premettere che le argomentazioni sostenute dal Tribunale risentono dell'equivoco di fondo in cui il Giudice di prime cure è caduto, ritenendo che tali dati debbano essere forniti al Comune e che tali dati sono "in gran parte acquisiti o promananti dal medesimo Comune" (prima riga di pag. 11). Va ribadito che **il Comune non ha chiesto a nessuno di fornire dati in suo possesso e che anzi, nella deliberazione n. 27/04 è detto a chiare lettere che "l'Amministrazione promuove tutte le necessarie iniziative per fornire ai proprietari i documenti di cui eventualmente necessitano"**.

Il mero deposito del Fascicolo del fabbricato (una volta che questo è redatto) che l'art. 2 comma 2 del Regolamento comunale prevede, non può essere confuso

con l'obbligo di presentazione al Comune di dati e notizie che l'Ente già possiede: tale deposito ha il solo scopo di consentire, a tutto vantaggio dei privati, la mera "validazione" del documento (in tanto in quanto redatto sullo schema uniforme predisposto), anche allo scopo di poter istituire il cal. archivio degli immobili (espressamente previsto dall'art. 7 del Regolamento regionale!), di rilevanza anche regionale. Tale deposito è ripetesì meramente facoltativo, atteso che quel che conta è che il Fascicolo resti custodito presso il proprietario (o l'Amministratore dello stabile) per ogni controllo delle Autorità competenti (art. 4 regolamento comunale).

Il deposito del Fascicolo è attività, poi, strumentale a garantire come detto lo stesso interesse dei proprietari ad ottenere le agevolazioni tributarie per le quali la regione assegna, ai Comuni, appositi contributi (ex art. 10 del Regolamento regionale): senza aver depositato il Fascicolo e senza aver ottenuto la sua "validazione", l'interessato non potrà chiedere ed ottenere le agevolazioni medesime. Il Comune, infatti, ai sensi della predetta norma regolamentare (comma 2) è tenuto ad inviare alla Regione annualmente, una relazione che contenga il numero delle schede di sintesi dei fabbricati ad esso pervenute nell'anno precedente. E' evidente che l'incentivo di cui si parla (e che dimostra di per sé che il fascicolo non sia obbligatorio, in termini strettamente giuridici), deve potere essere àncorato ad un'attività di verifica, rimessa all'azione della P.A., sul "se" il Fascicolo del fabbricato sia stato o meno davvero compilato.

Va sottolineato, nel merito della questione, che la Legge regionale, all'art. 4 comma 1, quando si occupa di descrivere il contenuto del Fascicolo, prescrive che “di norma” il Libretto deve contenere tutte le informazioni riguardanti la situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale, impiantistica ed autorizzativi. Quel riferimento al "di norma" equivale a dire che i singoli Comuni sono facoltizzati a prevedere che il Fascicolo contenga, in relazione alle peculiari caratteristiche del loro territorio, ulteriori informazioni e specifiche tecniche.

A ben vedere, come lo stesso TAR non ha avuto difficoltà a riconoscere, in gran parte il Regolamento comunale ripete pedissequamente i principi stabiliti nella fonte di rango primario: com'è il caso dell'eventualità di una seconda fase di approfondimento conoscitivo (art. 4 comma 2 L. reg.le n. 31/02) in presenza degli accertamenti eseguiti (si tratta, se si fa attenzione al testo, della medesima formula utilizzata nel comma 1 dell'art. 3 del regolamento comunale!).

Posto che il Comune di Roma è classificato come territorio ad altissimo rischio sismico, la necessità di effettuare anche una relazione geologica e geotecnica non appare affatto un onere irragionevole, secondo quei canoni di "pur lata discrezionalità" - riconosciuti dal TAR nella propria decisione – che l'Amministrazione conserva nella fissazione del contenuto del Fascicolo. Del resto lo stesso Regolamento regionale (D.R. 6/05) all'art. 2 comma 6 prevede espressamente la facoltà dei Comuni di integrare il contenuto del loro Fascicolo "in funzione delle caratteristiche e delle esigenze" rispettive. E sempre lo stesso

regolamento regionale esplicitamente impone una relazione geologica quando, all'art. 2 comma 3, si occupa di disciplinare il contenuto del Fascicolo **con riferimento allo studio del "suolo e del sottosuolo" interessato dalle strutture.**

Ed anche la seconda parte del ragionamento svolto dal TAR, su questo punto del contendere, appare visibilmente viziato da un errore di percezione: si verte, cioè, sul tema delle agevolazioni tributarie previste a favore di coloro che si doteranno del Fascicolo. Secondo il TAR si tratterebbe di un'agevolazione fittizia, atteso che il Comune indebitamente ed in contrasto con il regolamento regionale - la ancorerebbe alla condizione dell'avvenuto adempimento, dimenticando, a suo dire, che la redazione del fascicolo è necessitata.

Come si è visto in precedenza, l'obbligo di dotarsi del Fascicolo è "giuridicamente relativo", atteso che alcuna norma prevede l'irrogazione di una sanzione in caso di sua inosservanza. Dunque del tutto giustamente le agevolazioni tributarie (direttamente contemplate, ma solo come eventualità - "il Comune può accordare" - nell'art. 7 comma 4 della L. reg. n. 31) sono previste, dalla deliberazione n. 27/04, solo in favore di quei proprietari che assolveranno all'onere (chè di questa categoria soggettiva, a ben vedere, si tratta in realtà, e non di obbligo), e non anche in favore di chi non dimostri di aver redatto il Fascicolo.

E' piuttosto singolare che il TAR abbia censurato la decisione del Comune di concedere agevolazioni tributarie ai soli proprietari che abbiano adottato il Fascicolo di fabbricato. Ma è verosimile ritenere che tale censura sia stata condizionata

dall'equivoco in cui lo stesso Tribunale è incorso, nel ritenere "necessitato" il Fascicolo stesso, come conseguente ad un obbligo sanzionato da una espressa previsione normativa: il che come si è visto, non è.

Non è poi vero che non siano previsti contributi in relazione a quelli che il TAR, stante il disposto dell'art. 7 comma 4 della legge, ha definito "i rilevanti oneri di redazione del fascicolo": una più attenta lettura del punto a) del n. 2 del dispositivo della deliberazione n. 27 avrebbe consentito di comprendere che la tempestiva redazione del Fascicolo del fabbricato comporta il diritto ad ottenere un contributo pari al 30% dello stesso costo sostenuto per dotarsi del Fascicolo.

5) Eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, erronea percezione del contenuto precettivo della deliberazione consiliare n. 27: contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia.

Poche parole per contestare l'assunto contenuto nella sentenza in base al quale il Comune di Roma, con la sua deliberazione n. 27/04, avrebbe imposto di fornire dati che "non sono nella disponibilità dei proprietari e si risolvono in accertamenti tecnici di straordinaria complessità, i cui risultati sono in varia guisa già in possesso di Regione e Comune" (si fa riferimento, nell'esposizione sintetica dei capi di sentenza, al punto E della precedente pag. 5, oltre che ovviamente al punto 6 della motivazione della statuizione). E' qui infatti sufficiente effettuare un rinvio a quanto dedotto nelle precedenti pagine 12-13 e 28 e seguenti. Il Comune non ha affatto imposto a nessuno di fornirgli atti e documenti: anzi, è l'Ente locale che nella

deliberazione n. 27/04 si è dichiarato prontissimo a collaborare con quei privati che avessero bisogno, per redigere il Fascicolo del fabbricato, di documenti in possesso della stessa Amministrazione!

Il travisamento dei fatti compiuto nella sentenza sul punto imputabile, ripetesi, alla distorta e disinformativa campagna di stampa messa in piedi nel tempo dalla Confedilizia - è sin troppo evidente da dover essere ancora sottolineato.

6) Violazione e falsa applicazione dell'art 4 L re Lazio n 31/02 Difetto di motivazione su un punto decisivo della controversia

La sentenza appellata finisce per ritenere illegittimo anche il regolamento regionale col quale si attribuirebbe agli Enti locali il potere di integrare il contenuto minimo del Fascicolo in relazione alle caratteristiche ed alle "esigenze di ognuno di essi": e ciò, afferma la decisione, in assenza di qualsivoglia base della fonte primaria (pag. 14).

L'assunto è errato in fatto, prima di tutto, e scorretto giuridicamente, dopo. Innanzitutto sembrerebbe, a leggere la decisione *in parte qua*, che il Regolamento regionale facoltizzi i Comuni ad integrare il contenuto minimo per futili pretese personali, il che non è.

L'integrazione deve invero esser legata alle caratteristiche del relativo territorio: il Comune di Albano, estendendosi su una zona vulcanica, non ha le stesse caratteristiche geologiche ed ambientali, ad esempio, di Ladispoli, che è collocato sul litorale. Da qui le possibili diverse prescrizioni sul contenuto minimo.

Non è vero, poi, che la norma di rango primario non preveda già il potere dei Comuni di "adattare" lo schema del proprio Fascicolo alle caratteristiche del loro territorio: la Legge regionale, all'art. 4 comma 1, quando si occupa di descrivere il contenuto del Fascicolo, prescrive che "di norma" il Libretto deve contenere tutte le informazioni riguardanti la situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale, impiantistica ed autorizzativi. Quel riferimento al "di norma" equivale a dire, come già detto nelle premesse di questa parte dell'appello destinata al diritto, che i singoli Comuni sono ben autorizzati a prevedere che il Fascicolo contenga, in relazione alle peculiari caratteristiche del loro territorio, ulteriori informazioni e specifiche tecniche. Quando, poi, la stessa norma di legge, dispone che il Fascicolo deve contenere TUTTE le informazioni riguardanti (in primis) la situazione PROGETTUALE, non è chi non veda che, dovendo un normalissimo progetto edilizio di un fabbricato comprendere anche la descrizione dello stato del sottosuolo (relazione geologica) e la futura sistemazione delle alberature e degli spazi a verde (relazione agroforestale), l'opinione del TAR secondo cui l'art. 2 comma 6 del Regolamento introdurrebbe una illegittima assegnazione di "una così vasta potestà ai Comuni" risulta totalmente oppugnabile e confutabile.

Né a dire che tali informazioni, richieste nel Fascicolo, siano per ciò solo così gravose ed irragionevoli, stante l'encomiabile finalità perseguita dalla legge regionale di garantire assoluta certezza sullo stato di sicurezza degli immobili edificati. L'avversa convinzione, manifestata dal giudice di primo grado, si limita ad

essere, appunto, una mera soggettiva opinione, non suffragata da idonea ed adeguata motivazione.

Per i suddetti esposti motivi la decisione del TAR Lazio n. 12320 del 13 novembre 2006 dovrà essere annullata.

### **Istanza inibitoria.**

Il fumus boni iuris del gravame è affidato ai sei motivi sopra esposti e che dimostrano, quanto meno prima facie, che l'appello merita adeguata attenzione presentandosi, in via di approssimazione, fondato nel merito. Quanto al danno si rileva che, come detto, e come emerge dalla allegata scheda tecnica proveniente dal Dipartimento IX (competente per materia), il numero dei Fascicoli presentati su supporto ottico per la validazione è stato, sino all' 11 dicembre scorso, di 10658. Di questi, 10552 sono stati "validati" dall'Amministrazione.

Da una stima approssimativa effettuata dalla Regione emergerebbe che i fabbricati, all'interno del Comune di Roma, soggetti al Fascicolo, sarebbero almeno 180.000.

E' naturale che la decisione del TAR abbia suscitato nella cittadinanza, anche grazie al vento dei media sul quale ha soffiato la Confedilizia, incertezze, dubbi, esitazioni e perplessità.

Da una parte sono coloro, la minoranza, che avendo redatto il Fascicolo, stanno pensando (ed in ciò "*solleticati*" dal Presidente di Confedilizia, che ha rilasciato apposita intervista alla stampa sul punto) di chiedere al Comune, a valle

dell'annullamento della Deliberazione n. 27/04, il rimborso delle spese sostenute per dotarsi del Fascicolo. E' evidente che la prospettazione di diecimila ricorsi nuovi (si tratterebbe di cause introdotte in sede giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) spaventi non solo la scrivente difesa, ma debba preoccupare lo stesso Tribunale amministrativo.

Dall'altro lato ci sono le migliaia di cittadini che non sanno più come comportarsi, stretti tra la prudenziale decisione (a vantaggio della loro stessa sicurezza) di far effettuare comunque subito lo screening del proprio fabbricato (in base ai criteri della pur annullata delibera n. 27), e la consapevolezza che, prima o poi, il Fascicolo del fabbricato si dovrà comunque redigere (se il presente appello sarà accolto nel merito o, comunque, a seguito della riedizione del potere amministrativo).

Che pregiudizio subisce il Comune nelle *more* che il presente appello verrà deciso nel merito? Si tratta di un danno non solo limitato, ovviamente, alla gestione dell'enorme contenzioso che la sentenza del TAR aprirà (sulla configurabilità o meno del rimborso alle spese sostenute dai privati per ottemperare alle prescrizioni della delibera n. 27), anche in termini economici, ma che è soprattutto legato alla non più certa collocazione dei termini di redazione del Fascicolo (con ovvie ripercussioni sulla gestione amministrativa e sull'efficacia dell'azione della P.A.), e, quindi, alla frustrazione dello stesso spirito cui si ispira la legge regionale. Con la

conseguenza che il monitoraggio degli edifici, **allo scopo di prevenire danni all'incolumità di tutti**, sarà ritardato senza alcuna ragionevolezza.

Il pregiudizio non è, allora, del Comune quale Ente esponenziale della collettività municipale, ma di tutti i cittadini, anche di quelli che non sono proprietari di immobili! Ad ognuno di noi potrà capitare di esser vittima di difetti strutturali di edifici (magari passeggiandoci sotto), di interventi edilizi scellerati (effettuati in regime di "semplificazione"), e di omesse verifiche sugli impianti tecnologici (obsoleti, fuori norma, inefficienti ed insicuri): eventi ai quali il Fascicolo di Fabbricato può dare una risposta in termini di prevenzione. Si è consapevoli che, da solo, il Fascicolo potrebbe anche non essere uno strumento sufficiente a garantire sicurezza e serenità: ma ciò che si può fare si deve fare, e - magari - senza ritardo.

Si chiede, pertanto, la sospensione degli effetti della sentenza impugnata, che scongiurerebbe il dedotto *periculum in mora* e, per converso, non arrecherebbe alcun serio pregiudizio alle controparti.

P.Q.M.

Si chiede, in accoglimento del presente appello, l'annullamento integrale della sentenza del TAR Lazio, II Sez., n. 12320/06, in quanto errata, ingiusta ed assunta in violazione di legge. Con ogni pronuncia consequenziale e con vittoria di spese, onorari e competenze di entrambi i gradi del giudizio.

Ai fini del contributo unificato si dichiara, ai sensi della L. n. 488/99, che il presente appello ha valore indeterminato.

Roma, 8 gennaio 2007

Avv. Rodolfo Murra

Relazione di notifica

Istante l'avv. Rodolfo Murra dell'Avvocatura del Comune di Roma io sott. Aiut. Uff.le giud. Addetto all'ufficio Unico Notifiche presso la Corte di appello di Roma ho notificato il su esteso appello a:

1) **Confedilizia** (Confederazione italiana della proprietà edilizia), con sede a Roma, in persona del legale rapp.te pro tempore, rapp.ta e difesa in primo grado dagli avv.ti Vittorio Angiolini e Chiara Parmeggiani ed elett.te dom.ti presso lo studio di costei in Roma, Circ.ne Clodia n. 29, ivi consegnandone copia conforme a mani di

2) **Dr. Giovanni Rotolo**, rapp.to e difeso in primo grado dagli avv.ti iolini e Chiara Parmeggiani ed elett.te dom.to presso lo studio di costei in Roma, Circ.ne Clodia n. 29, ivi consegnandone copia conforme a mani di

3) **ALAC** (Associazione liberi amministratori di Condomini), con sede a Roma, in persona del legale rapp.te p.t., rapp.ta e difesa in primo grado dall'avv. Pietro Ricci ed elett.te dom.ta presso il suo studio in Roma, Circ.ne Clodia n. 29, ivi consegnandone copia conforme a mani di

4) **Regione Lazio**, in persona del presidente pro tempore della Giunta regionale, On.le Piero Marrazzo, rapp.ta e difesa in primo grado dall'avv. Luigi Alessi ed elett.te dom.ta presso il suo studio n Roma, Via Muzio Clementi n. 68, ivi consegnandone copia conforme in mani di