



## REPUBBLICA ITALIANA

### IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. II bis,  
ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

sul ricorso n. **9786/2004** proposto dalla **CONFEDILIZIA-**  
Confederazione italiana della proprietà edilizia, in persona del  
legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli Avv.ti  
Vittorio Angelici e Chiara Parmeggiani ed elettivamente  
domiciliato presso lo studio degli stessi, sito in Roma, alla  
Circonvallazione Clodia n. 29;

#### **contro**

- il Comune di Civitavecchia, in persona del Sindaco p.t.,  
rappresentato e difeso in giudizio dall'Avv. Silvio Sbragaglia ed  
elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Roberto  
Venettoni, in Roma, alla Via Fracassini n. 18;
- la Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., non  
costituitosi in giudizio;

#### **per l'annullamento previa sospensiva**

della deliberazione della Giunta Municipale del Comune di  
Civitavecchia n. 350 del 3.6.2004 avente ad oggetto “ Istituzione

del fascicolo del fabbricato”, pubblicata all’albo pretorio del Comune a fare data dal 16.6.2004;

nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione comunale intimata;

Vista l’ordinanza n. 4166/2005 del 27.7.2005;

Viste le memorie depositate dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti di causa;

Designato relatore alla pubblica udienza del 4.5.2006 il Consigliere Maria Cristina Quiligotti, ed uditi gli avvocati delle parti come da verbale di causa agli atti del giudizio;

### **FATTO**

Con ricorso notificato il 27.9.2004 e depositato il 13.10.2004, la Confederazione ricorrente ha impugnato la deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Civitavecchia n. 350 del 3.6.2004 avente ad oggetto “ Istituzione del fascicolo del fabbricato”, pubblicata all’albo pretorio del Comune a fare data dal 16.6.2004, deducendone l’illegittimità per i seguenti motivi di censura:

1- Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della L.R. n. 31/2002 ed eccesso di potere per difetto dei presupposti, insufficienza della motivazione ed incompetenza.

La facoltà dei comuni di istituzione del registro dei fabbricati sarebbe condizionata all'emanazione del regolamento della Regione di cui all'art. 3, co. 1, della l.r. n. 31/2002, come modificato dalla successiva l.r. n. 2/2004 ( di modifica della competenza all'adozione del detto regolamento dal consiglio regionale alla regione tout court) che, all'epoca, non poteva nemmeno essere legittimamente adottato sulla base del testo originario della norma ( alla luce della pronuncia di incostituzionalità di cui alla sent. C.Cost. n. 313/2003).

2- Violazione e falsa applicazione della L.R. n. 31/2002 in relazione all'art. 23 della Costituzione ed eccesso di potere.

La delibera comunale impugnata finirebbe per ampliare gli oneri cui sarebbe tenuto il proprietario dell'immobile rispetto a quanto statuito nella stessa legge regionale di cui dovrebbe costituire applicazione.

3- Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 33, 41, 42, 97 e 117 della costituzione ed illegittimità derivata dall'incostituzionalità della L.R. n. 31/2002.

4- Violazione e falsa applicazione degli artt. 42 e 48 del T.U.E.L. di cui al D. Lvo n. 267/2000 ed incompetenza.

La delibera avrebbe natura regolamentare e pertanto la relativa competenza all'adozione spetterebbe al Consiglio Regionale e non invece alla Giunta regionale.

Il Comune di Civitavecchia si è costituito in giudizio con atto del 10.11.2004, deducendo con la successiva memoria del 12.5.2005, in via preliminare, il difetto di legittimazione di Confedilizia e, nel merito, che non era necessario il previo regolamento in quanto la disciplina legislativa era specifica ed il regolamento comunque riguardava profili non rilevanti, che le tipologie di accertamenti richiesti devono ritenersi ricompresa nelle norme regionali che rimane inalterata la facoltà dei proprietari di adottare le misure suggerite dal professionista, che, comunque, si tratta di una prestazione imposta in materia di competenza regionale ed infine che la impugnata delibera è priva di carattere regolamentare.

Con memoria del 14.5.2005 la Confedilizia ha più diffusamente reiterato i propri motivi di doglianza, ribattendo alle argomentazioni del Comune, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Con il ricorso per motivi aggiunti, notificato il 30.6.2005 e depositato il 6.7.2005, la Confedilizia ha impugnato il regolamento della Giunta regionale del Lazio n. 6 del 14.4.2005 di attuazione della L.R. n. 31/2002 concernente l'istituzione del fascicolo del fabbricato, deducendone la illegittimità per i seguenti motivi di censura:

1- Violazione e falsa applicazione della L.R. n. 31/2002 ed illegittimità derivata dall'incostituzionalità della L.R. n. 31/2002 nonché eccesso di potere.

2- Violazione e falsa applicazione della L.R. n. 31/2002 in relazione all'art. 23 della Costituzione ed eccesso di potere.

Con memoria del 26.7.2005 il Comune di civitavecchia ha dedotto la infondatezza nel merito anche del ricorso per motivi aggiunti, chiedendone il rigetto.

Con ordinanza n. 4166/2005 del 27.7.2005 è stata respinta l'istanza di sospensione dei provvedimenti impugnati in quanto non materia di sospensiva ma da decidere nel merito.

Alla pubblica udienza del 4.5.2006, il ricorso è stato preso in decisione alla presenza dei procuratori delle parti come da verbale di causa agli atti del giudizio i quali hanno insistito nelle rispettive difese.

## **DIRITTO**

In via preliminare deve essere affrontata la eccezione di difetto di legittimazione della Confedilizia alla presentazione del ricorso in trattazione di cui alla memoria di costituzione in giudizio del Comune.

Al riguardo giova rilevare che “Le associazioni di utenti sono legittimate ad impugnare avanti al giudice amministrativo le disposizioni contenute in atti amministrativi generali, anche a contenuto normativo, ritenute lesive degli interessi sostanziali degli associati, laddove si tratti di disposizioni autoritativamente determinate dalla p.a. in virtù di specifici poteri ad essa attribuiti” (Consiglio Stato, sez. V, 23 maggio 2003, n. 2782) e che “La Confedilizia è abilitata ad agire in sede giurisdizionale avverso un provvedimento amministrativo che si ritenga ingiustamente pregiudizievole degli interessi unitari della categoria; ciò in ragione della legittimazione alla tutela - anche in via giudiziaria - della categoria che deriva all'organismo dalla sua rappresentatività, in forza di statuto, della proprietà immobiliare.” ( T.A.R. Toscana, sez. I, 2 luglio 1996, n. 601).

Invece “ La Confedilizia, quale associazione rappresentativa degli interessi dei proprietari di fabbricati, non è legittimata ad impugnare atti che non si riferiscono ai proprietari in quanto tali, ma ad alcuni di essi quali autori di abusi edilizi in aree soggette a

vincolo paesaggistico.” (T.A.R. Lazio, sez. II, 21 giugno 1999, n. 1531).

Nel merito il ricorso appare fondato sotto l’assorbente quarto motivo di censura, con il quale è stata dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 42 e 48 del T.U.E.L. di cui al D.L.vo n. 267/2000 e successive integrazioni e modificazioni e l’ incompetenza della Giunta comunale all’adozione del provvedimento impugnato attesa la sua ritenuta regolamentare.

Ed infatti, sebbene il detto motivo sia stato articolato in conclusione del ricorso quale ultimo motivo di censura, tuttavia, la sua trattazione appare preliminare, per la sua potenzialità assorbente in caso di accoglimento, rispetto alle ulteriori censure formulate dalla Confedilizia in ricorso.

Ed infatti, in linea di principio, la censura di incompetenza deve essere analizzata prioritariamente in quanto, ai sensi dell’art. 26, l. 6 dicembre 1971 n. 1034, la sua fondatezza comporta "ope legis" l’assorbimento di ogni altra doglianza con remissione dell’affare all’organo ritenuto competente.

Detto motivo merita accoglimento per le considerazioni di cui di seguito; ed infatti l’art. 42, co. 2, del D.lvo 18/08/2000 n. 267 “Attribuzioni dei consigli.”, dispone testualmente che “2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti

fondamentali: a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti, salva l'ipotesi di cui all'art. 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi; .....”, mentre il successivo art. 48, co. 3, “ Competenze delle giunte “, a sua volta, dispone testualmente che “ 3. E’ altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.”.

Ne consegue che la competenza della Giunta municipale all’adozione dei regolamenti comunali è duplicemente limitata sia nell’ambito oggettivo di operatività con riferimento alla materia, che è esclusivamente quella espressamente indicata, con norma da ritenersi tassativa sul punto, dell’ordinamento degli uffici e dei servizi, sia nei criteri generali cui la normazione secondaria deve uniformarsi.

Nel caso di specie, la impugnata deliberazione, che pacificamente non attiene alla materia in precedenza indicata dell’ordinamento di uffici e servizi, è stata adottata dalla Giunta municipale del Comune di Civitavecchia; al fine di verificare la competenza del detto organo, appare, pertanto, preliminare l’individuazione dell’esatta natura del provvedimento impugnato.

L'art. 7 del D.lvo 18/08/2000 n. 267, rubricato “Regolamenti”, dispone testualmente che “1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.”.

Ed al riguardo, per quanto attiene all'ambito specifico del detto potere relativamente alle materie interessate, giova rilevare che “Il potere regolamentare degli enti locali trova fondamento nell'art. 5 l. 8 giugno 1990 n. 142 (v. ora l'art. 7 d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) ed ancor prima copertura costituzionale nell'art. 117 cost. (come riscritto dalla riforma del titolo V della Costituzione); pertanto, anche al di là delle materie contemplate espressamente, la potestà regolamentare degli enti locali (sia pur nei limiti dettati dall'ordinamento) può spaziare oltre le materie contemplate espressamente, in considerazione della caratterizzazione degli enti locali come enti a fini generali. (Consiglio Stato, sez. V, 27 settembre 2004, n. 6317).

Sul punto specifico, concernente la qualificazione della deliberazione comunale di istituzione del fascicolo del fabbricato, il Tribunale ha avuto modo, in precedenza, di pronunciarsi su di

un ricorso concernente analoga materia, che ha tuttavia interessato non il Comune di Civitavecchia bensì il Comune di Roma, statuendo incidentalmente (atteso che, in quel caso, la istituzione del fascicolo dei fabbricati era stata effettuata con apposita deliberazione del Consiglio comunale) che “In merito, premessa l’incontestabile natura regolamentare della deliberazione consiliare, il Collegio osserva, alla luce del chiaro disposto del 3° comma dell’art.35 della L. n.142/1990, vigente alla data dei fatti di cui alla presente controversia, che rientrava nella competenza della Giunta unicamente l’adozione dei regolamenti sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, materie attinenti al funzionamento dell’apparato burocratico del comune nelle quali non può, ictu oculi, essere ricompresa l’istituzione del fascicolo del fabbricato.” (T.A.R. Lazio, sez. II, 20 febbraio 2002, n. 1219).

Né rileva che successivamente è stato statuito che “ Va sospesa l'esecuzione della sentenza del TAR del Lazio n. 1219 del 2002 che ha dichiarato la legittimità dell'istituzione del fascicolo di fabbricato da parte del comune di Roma, senza una specifica previsione legislativa che prevede tale facoltà. “ ( Consiglio Stato, sez. V, 2 luglio 2002, n. 2714), in considerazione della specificità dell’argomentazione sulla base della quale è stata

accolta la richiesta di sospensione cautelare in appello che non tocca, nella sostanza, il passaggio della detta sentenza che interessa nel presente giudizio in ordine alla incompetenza della Giunta.

Né ancora il collegio ravvisa motivi per discostarsi dall'interpretazione di cui in precedenza, atteso il tenore delle disposizioni di cui alla deliberazione di Giunta impugnata che non possono se non essere qualificate proprio in termini regolamentari, trattandosi di disposizioni generali ed astratte, emanate nell'esercizio dell'autonomia normativa conferita, in materia, ai Comuni della legge regionale.

Né rileva in senso contrario quanto dedotto dal Comune nella sua memoria difensiva in ordine alla pretesa natura non regolamentare della detta deliberazione, in considerazione della circostanza che questa prenderebbe le mosse proprio dalla richiamata L.R. n. 31/2002, non ancora adottata ed in vigore alla data della richiamata pronuncia giurisdizionale di questo Tribunale; ed infatti non può negarsi che, con la detta deliberazione, il Comune abbia provveduto all'istituzione del fascicolo del fabbricato, effettuando una scelta rimessa alla sua valutazione discrezionale, considerato che la L.R. n. 31/2002 non impone ma lascia ai Comuni interessati della Regione Lazio la

piena facoltà di deliberare in merito all'adozione o meno del fascicolo e che, comunque, la deliberazione impugnata è stata adottata in assenza del previsto preventivo regolamento nella materia di attuazione della legislazione regionale.

Assorbiti, pertanto, gli ulteriori motivi di censura, compresi i motivi aggiunti proposti nei confronti del sopravvenuto regolamento regionale n. 6/2005, il ricorso deve essere accolto in considerazione della riconosciuta incompetenza dell'organo comunale- Giunta municipale- che ha proceduto all'adozione di un atto di cui va riconosciuta natura sicuramente regolamentare.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

### **PQM**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda bis, accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma il 4.5.2006, in Camera di Consiglio, con  
l'intervento dei signori magistrati:

Patrizio Giulia, Presidente

Francesco Giordano, Consigliere

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere estensore