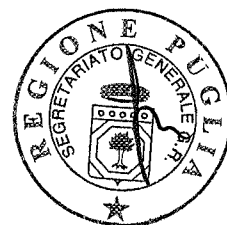




*Regione Puglia*  
*Segretariato Generale della Giunta Regionale*

**DISEGNO DI LEGGE N.34/2014 DEL 11/12/2014**

**"ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 20  
MAGGIO 2014, N. 27, AVENTE AD OGGETTO  
"DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI  
PREVENZIONE DEL RISCHIO E SICUREZZA DELLE  
COSTRUZIONI - ISTITUZIONE DEL FASCICOLO  
DEL FABBRICATO""**



## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Al fine di estinguere il ricorso notificato il 24/07/2014 ed iscritto al n. 55/2014, con il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sollevato dinanzi alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale della Legge Regionale 20 maggio 2014, n. 27, avente ad oggetto *"Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni – Istituzione del fascicolo del fabbricato"*, si propone l'allegato schema di disegno di legge.

A tal proposito si allega alla presente apposita relazione redatta dall'Avvocatura regionale trasmessa con prot. n. 16525 del 19/11/2014, condividendone il contenuto, anche in relazione al presumibile esito sfavorevole del giudizio ed alla necessità di procedere all'abrogazione della legge di che trattasi.

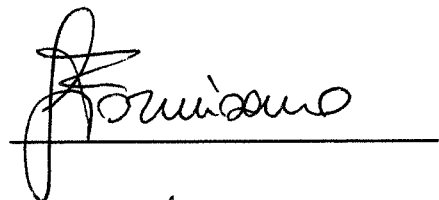
Peraltro l'applicazione della legge in questione aggraverebbe ulteriormente la difficile situazione finanziaria dei Comuni pugliesi e della Regione.

Infine si allega alla presente la nota prot. n. 660 del 27/11/2014 con la quale il Servizio Legislativo comunica di non aver individuato motivi ostativi alla adozione della disposizione normativa proposta.

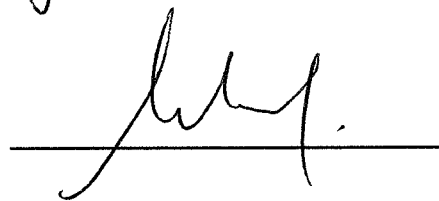
Si rappresenta che lo schema di disegno di legge di che trattasi non comporta nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate.

Il presente schema di disegno di legge, è conforme alle vigenti normative regionale, nazionale e comunitaria.

Il Dirigente del Servizio Difesa del Suolo e Rischio Sismico  
(dott. Gianluca FORMISANO)



Il Direttore dell'Area Politiche per la  
riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale  
e per l'attuazione delle opere pubbliche  
(ing. Antonello ANTONICELLI)



L'Assessore proponente  
(avv. Giovanni GIANNINI)




**ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 20 MAGGIO 2014, N. 27, AVENTE AD OGGETTO  
"DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI PREVENZIONE DEL RISCHIO E SICUREZZA DELLE COSTRUZIONI  
– ISTITUZIONE DEL FASCICOLO DEL FABBRICATO"**

**Art. 1**

1. La legge regionale 20 maggio 2014, n. 27, avente ad oggetto "Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni – Istituzione del fascicolo del fabbricato" è abrogata.



AU 1

4.



REGIONE  
PUGLIA

AVVOCATURA REGIONALE  
SETTORE LEGALE

19 NOV. 2014

Bari,  
AOO\_024 / *16525*  
PROTOCOLLO USCITA

- All' ASSESSORE ai LAVORI PUBBLICI
- AI SERVIZIO DIFESA DEL SUOLO e  
RISCHIO SISMICO
- AI SERVIZIO LAVORI PUBBLICI
- AI SERVIZIO PROTEZIONE CIVILE
- LORO SEDI

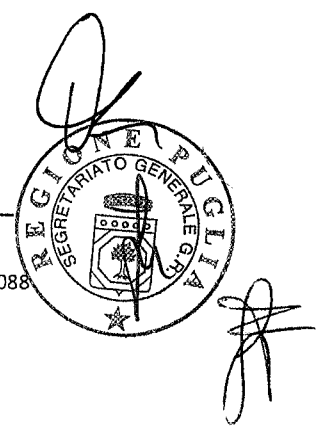
**Oggetto: Ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale n.55/2014 promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la Legge della Regione Puglia n. 27 del 20/5/2014 pubblicata sul BURP n.66 del 26/5/2014**

In relazione al contenzioso in oggetto, si ritiene opportuno sottoporre a codesto Servizio le seguenti sintetiche considerazioni.

Con ricorso notificato il 24/7/2014 ed iscritto con il n.55/2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sollevato dinanzi alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale relativamente agli artt.2, 3, 4, 5, 6 e 7 della Legge Regionale 20 Maggio 2014, n. 27, avente ad oggetto "*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni - Istituzione del fascicolo del fabbricato*".

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: AVV. ANNA BUCCI  
Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 - cell 3931480088  
mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it





Come già comunicato con precedenti note informative anche via mail, in tale frangente, data la ristrettezza dei tempi a disposizione (la scadenza era fissata per il 23/8/2014) e la concomitanza con il periodo feriale, si è optato per la costituzione della Regione Puglia nel giudizio dinanzi alla Consulta, al fine di non incorrere in decadenze, riservando ad un momento successivo ogni più ponderata valutazione circa la fondatezza dei rilievi del Governo e la possibilità di promuovere azioni correttive sull'articolato.

A tal proposito, anche per una migliore e più completa valutazione della questione, si ritiene opportuno far pervenire alle S.V. Ill.me alcune considerazioni, strettamente connesse agli aspetti giuridici, di competenza di questa Avvocatura.

Nell'Atto di costituzione e memoria difensiva, la difesa regionale ha contestato *in toto* la fondatezza dei vizi di legittimità costituzionale eccepiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed ha difeso la posizione regionale.

Purtuttavia, si ritiene che le scelte del legislatore pugliese evidenzino alcuni aspetti critici, che sono stati analiticamente evidenziati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e su alcuni dei quali vi sono stati già pronunciamenti in senso negativo della Corte Costituzionale.

In primo luogo e tra l'altro, il ricorrente eccepisce che la legge regionale pugliese n.27/2014 avrebbe posto a base delle proprie statuizioni una definizione di "proprietario" contrastante con quella dettata dalla legislazione statale, segnatamente dall'art. 832 c.c., e con il regime della proprietà, con ciò violando sia la competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, sia la competenza statale concorrente, risultando anche irragionevole ed in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio. Come pure, si sarebbe fatto riferimento alle definizioni di "fabbricato" ed "aggregato", che - a dire del ricorrente- non sarebbero in linea con il concetto di "costruzione" di cui alla legislazione statale, con ciò violando la competenza legislativa statale concorrente nelle materie della protezione civile e del governo del territorio, in forza della quale spetta allo Stato dettare norme di principio.

Sul punto, la difesa regionale ha dedotto che, nella disposizione impugnata di cui all'art.2 LR n.27/2014, la definizione di fabbricati, aggregati o proprietari

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: AVV. ANNA BUCCI

Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 - cell 3931480088  
mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it





rappresenta un espediente di tecnica redazionale per indicare in forma sintetica e richiamare secondo il comune senso della lingua italiana certi concetti giuridici, mediante rinvio alle specifiche fonti che già li descrivono (Codice civile, DPR n. 380/2001, etc.), non comportando ciò alcuna modifica né al regime della proprietà, né all'ambito di applicazione del DPR n.380/2001 e delle norme tecniche sulle costruzioni in zone sismiche, posto che tali definizioni servono alla legge regionale, istitutiva del fascicolo del fabbricato, per individuare le fattispecie in cui sorge l'obbligo di tenuta del suddetto fascicolo ed i soggetti a ciò tenuti.

Tuttavia, resta il fatto che il citato art. 2 testualmente recita: "Per proprietari si intendono: a) nel caso di costruzioni esistenti, il proprietario dell'intero fabbricato, ovvero i titolari di proprietà delle singole porzioni; b) nel caso di nuove costruzioni, i soggetti per conto dei quali si procede alla realizzazione dell'immobile", che è cosa *prima facie* diversa dalla definizione di proprietario contenuta nel pure menzionato art.832 c.c., a mente del quale "*Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico*".

Come pure, è opportuno considerare che, a rigore, la definizione regionale - almeno nella lettera sub b)- non pare propriamente coincidere con il concetto giuridico di proprietario secondo il comune senso della lingua italiana.

Pertanto, non si può escludere che, anche per una questione di correttezza del linguaggio normativo e certezza del diritto, la disposizione incriminata possa soggiacere ad un intervento correttivo della Corte Costituzionale.

In secondo luogo, si richiama l'attenzione anche su un altro profilo di criticità, sicuramente più rilevante.

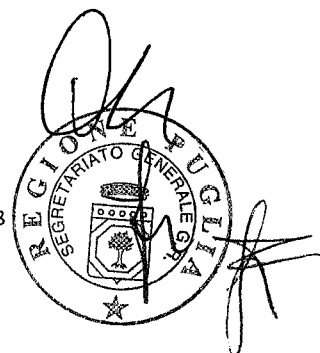
In particolare, si rammenta che la Corte Costituzionale è già intervenuta sulla legge di un'altra regione italiana, avente ad oggetto l'istituzione e la regolamentazione di uno strumento molto simile al fascicolo del fabbricato.

Ci si riferisce, in particolare, alla legge della Regione Campania n.27 del 22/10/2002 ed alla sentenza della C.C. n.315/2003.

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: AVV. ANNA BUCCI

Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 -cell 3931480088  
mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it





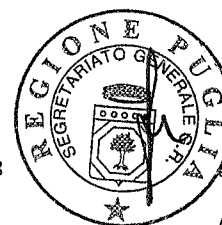
Con riferimento alla citata legge campana, la Consulta, in alcuni passaggi motivazionali della detta pronuncia, così ebbe a statuire: “. . . è, in primo luogo, evidente che i compiti attribuiti dal citato art. 4 al tecnico incaricato sono tali da richiedere, per la loro ampiezza ed eterogeneità, la nomina non già di «un tecnico incaricato» (come disposto dall'art. 2 della legge), bensì di una pluralità di professionisti abilitati, secondo i rispettivi ordinamenti professionali, ad effettuare le indagini e a fornire i dati richiesti dagli artt. 3 e 4 della legge. Con la conseguenza che, anche a prescindere dall'entità degli oneri economici imposti indistintamente a tutti i proprietari dei fabbricati e, quindi, anche a quelli di più modeste condizioni economiche, la disciplina legislativa finisce per risultare, nel raccordo dell'art. 2 con l'art. 4 della legge, intimamente contraddittoria e, quindi, irragionevole. Sempre sotto quest'ultimo aspetto, non può omettersi di considerare che una parte considerevole delle informazioni richieste al tecnico sono già in possesso delle amministrazioni comunali nel cui territorio ciascun fabbricato è ubicato (si pensi ai dati relativi alla «situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale» di immobili costruiti o ristrutturati nel rispetto delle norme urbanistiche pro tempore vigenti, previo rilascio dei necessari provvedimenti autorizzatori o concessori), ... *omissis*... e sono tali da risultare (specie per gli edifici di epoca risalente) di difficile acquisizione. A proposito degli obblighi di controllo e di comunicazione previsti dall'art. 4 risultano, poi, manifeste sia la genericità e l'indeterminatezza del controllo e della mera sorveglianza, . . . *omissis*. Alla stregua delle considerazioni che precedono la norma impugnata risulta perciò lesiva dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del generale canone di ragionevolezza, e dell'art. 97 Cost., in relazione al principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.”

Per l'effetto, la Corte Costituzionale ha dichiarato “l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5, commi 2 e 3, e 8 della legge Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27 (Istituzione del registro storico-

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: AVV. ANNA BUCCI

Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 - cell 3931480088  
mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it





tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità)", mentre ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 2 e 7 della medesima legge per una questione meramente formale, in quanto cioè detti articoli non erano menzionati nella deliberazione del Consiglio dei Ministri posta a base del ricorso, delibera che "nella riunione dell'11 dicembre 2002, richiama, infatti, recependone integralmente il contenuto, la proposta del Ministro per gli affari regionali nella quale le censure di illegittimità costituzionale sono inequivocamente riferite ai soli artt. 4, 5, commi 2 e 3, e 8 della legge".

A tal proposito, si riportano testualmente alcuni degli articoli della citata legge campana, fra cui quelli annullati con la citata sentenza della C.C.:

### Art. 3

#### Modalità di tenuta del registro

Il registro, di cui all'articolo 1, contiene per il fabbricato e per le aree ed i manufatti di pertinenza: tutte le informazioni riguardanti la sicurezza, la situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale, impiantistica, di smaltimento acque, geologica del sottosuolo, autorizzativa, l'esistenza di vincoli, con le modificazioni e gli adeguamenti intervenuti nel tempo; gli atti progettuali ed i relativi provvedimenti autorizzativi per l'edificabilità, l'abitabilità e l'agibilità del fabbricato. Il registro rimane depositato ed in custodia, a cura dell'amministratore o del proprietario o del delegato dei proprietari, in un locale di facile accesso le cui caratteristiche sono specificate nel regolamento di cui all'articolo 8, ed è esibito a richiesta di pubblici ufficiali appartenenti ad amministrazioni che hanno potere di intervento sul fabbricato.

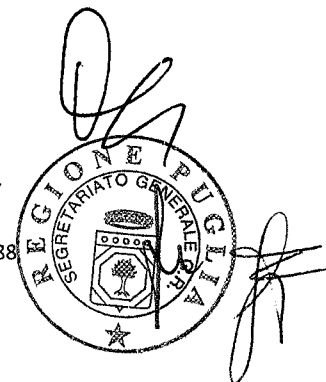
L'istituzione del registro e la nomina del tecnico incaricato sono comunicate all'amministrazione comunale competente per territorio.

La scheda di sintesi del contenuto del registro e degli allegati è trasmessa, entro il 31 dicembre di ogni anno, all'ufficio tecnico del comune competente per territorio. Il termine di scadenza per la redazione del registro è fissato in dodici mesi per gli edifici pubblici e privati con attività che comportino presenza di lavoratori e accesso al pubblico, in ventiquattro mesi per i restanti edifici privati, a partire dalla entrata in vigore della presente legge.

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: **AVV. ANNA BUCCI**

Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 - cell 3931480088  
mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it







La tenuta del registro e l'obbligo della nomina del tecnico incaricato permangono fino alla cancellazione del fabbricato stesso dall'iscrizione nella pianta catastale.

#### **Art.4 (1)**

##### **Compiti del tecnico incaricato**

[Il tecnico incaricato:

redige preliminarmente una relazione sulle condizioni statiche del fabbricato, sulle condizioni geologico-tecniche del sottosuolo, sulla sua storicità dalla realizzazione all'attualità, contenente tutte le informazioni di cui all'articolo 3, comma 1;

controlla e annota sul registro l'esecuzione di ogni lavoro di ristrutturazione, manutenzione straordinaria, mutamento di destinazione d'uso sull'intero fabbricato, o su parte di esso, con funzione di mera sorveglianza, senza alcuna delle responsabilità proprie delle figure professionali, previste dalla vigente normativa, per l'esecuzione di lavori edili o di impiantistica;

comunica, entro quarantotto ore dall'inizio, al condominio e al comune nel cui territorio è ubicato il fabbricato ogni intervento che compromette la sicurezza geo-statica del fabbricato stesso;

comunica alla competente Soprintendenza ai beni architettonici, per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demo etno antropologico, l'esecuzione di ogni intervento che interessa l'aspetto esteriore del fabbricato e delle aree e manufatti di pertinenza sottoposti a vincolo.

La relazione di cui al comma 1, lettera a), è corredata da una pianta del fabbricato e delle aree di pertinenza in scala adeguata, nella quale sono indicati tutti gli allacciamenti ed i percorsi dei sottoservizi dal confine pubblico al fabbricato stesso].

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 15 - 28 ottobre 2003, n. 315 (Gazzetta Ufficiale 5 novembre 2003, n. 44, prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo.

#### **Art.5**

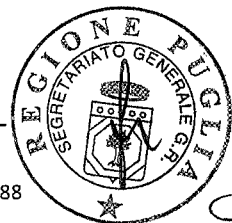
##### **Violazioni e sanzioni**

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: **AVV. ANNA BUCCI**

Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 - cell 3931480088

mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it





La violazione delle norme di cui agli articoli 2, 3 e 4 comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria a carico degli obbligati di una somma da 2.500 euro a 5.000 euro con le modalità di cui alla legge regionale 10 gennaio 1983, n.13, e, per il tecnico incaricato, la comunicazione al rispettivo albo o collegio professionale di appartenenza.

[Decorso un anno dall'applicazione della sanzione di cui al comma 1, in persistenza della violazione delle norme stesse, il Comune provvede alla sospensione dell'abitabilità e dell'agibilità] (1).

[La mancata istituzione del registro di cui all'articolo 1 comporta l'esclusione da qualsiasi finanziamento pubblico](1).

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 15 - 28 ottobre 2003, n. 315 (Gazzetta Ufficiale 5 novembre 2003, n. 44, prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma.

### Art.8 (1)

#### Regolamento attuativo

[La Giunta regionale, sentiti gli ordini ed i collegi professionali tecnici interessati e sentita la Commissione consiliare competente entro il termine di sessanta giorni, approva il regolamento attuativo entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Il regolamento, in particolare, specifica:

la tenuta, l'aggiornamento periodico, le modalità di trasmissione ed i modelli di riferimento del registro, anche in caso di nuove costruzioni;

i termini fissati per l'affidamento dell'incarico, per il completamento e per il periodico aggiornamento del registro;

le tariffe concordate con i rappresentanti degli ordini e dei collegi professionali tecnici di cui al comma 1;

i criteri per l'accesso al Fondo regionale da parte dei Comuni](1).

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: **AVV. ANNA BUCCI**

Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 - cell 3931480088  
mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it





(1) La Corte costituzionale, con sentenza 15 - 28 ottobre 2003, n. 315 (Gazzetta Ufficiale 5 novembre 2003, n. 44, prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo.

Orbene, una lettura comparativa tra le disposizioni campane testè riportate e quelle pugliesi impugnate ben evidenzia che la legge campana, sebbene per alcuni versi sia diversa da quella pugliese, per altri versi le è molto simile e, per altri aspetti ancora, addirittura meno onerosa e prescrittiva. Di talchè non appare affatto certo che la legge regionale pugliese n. 27/2014 possa superare completamente indenne il vaglio della Corte Costituzionale, specie ove si consideri che il precedente di cui innanzi è stato richiamato dalla difesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel ricorso che ci occupa.

Infine, per completezza, si rappresenta che anche la Regione Lazio ha promosso, qualche anno addietro, un tentativo di istituire il fascicolo del fabbricato con la legge regionale n. 21/2009 art. 20, pure impugnata *in parte qua* dinanzi alla Corte Costituzionale. In conseguenza, la Regione Lazio ha abrogato la disposizione incriminata con l'articolo 1, comma 3 della legge regionale 3 febbraio 2010, n. 1, ed il ricorso è stato dichiarato estinto con ordinanza n.202 del 10/6/2010.

Tanto si è ritenuto opportuno segnalare per le valutazioni di competenza del Servizio, evidenziando che allo stato non è possibile formulare una prognosi particolarmente favorevole circa il presumibile esito del giudizio.

Cordialità.

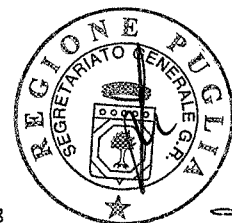
Avv. Vittorio Triggiani

Avv. Anna Bucci

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Settore Legale: AVV. ANNA BUCCI

Lungomare Nazario Sauro nn.31-33 - 70126 Bari - Tel: 080 5406024 - Fax: 080 5409565 - cell 3931480088  
mail: a.bucci@regione.puglia.it - pec: bu.avvocatura@pec.rupar.puglia.it



APP 2

12.12



**REGIONE  
PUGLIA**

**AREA ORGANIZZAZIONE E RIFORMA  
DELL'AMMINISTRAZIONE  
SERVIZIO LEGISLATIVO**

Regione Puglia  
Servizio Legislativo della Giunta Regionale

**AOO 027**  
**27/11/2014 - 0000660**  
Protocollo: Uscita

Regione Puglia  
Difesa del suolo e rischio sismico

**AOO 073**  
**27/11/2014 - 0004058**  
Protocollo: Ingresso

Trasmissione a mezzo posta  
elettronica ai sensi dell'art. 47 del  
DLGS n. 82/2005

Servizio Difesa del suolo e rischio sismico

SEDE

Oggetto: abrogazione l.r. 20 maggio 2014, n. 27 recante "Misure urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni".

Con riferimento all'oggetto si comunica che questo Servizio, effettuata l'Analisi T.N. ai sensi della l.r. 29/2011, non ha individuato motivi ostativi alla adozione della normativa proposta.

Ai fini di un corretto drafting normativo, il comma da cui è formato l'articolo va numerato e la numerazione dell'articolo sarà quella derivante dalla posizione che esso assumerà nella legge finanziaria.

d'ordine del Dirigente  
(Dott. Nicola Corvasce)

Alta Professionalità  
(Dott. Vincenzo Ambrosi)

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Servizio Legislativo – Lungomare Nazario Sauro n. 31 – 70121 Bari Tel. 080 540 6090 -  
e.mail: [legislativo@regione.puglia.it](mailto:legislativo@regione.puglia.it) - PEC: [legislativogiunta@pec.rupar.puglia.it](mailto:legislativogiunta@pec.rupar.puglia.it)

