



Il percorso normativo del
dossier del fabbricato a
livello nazionale ed
europeo.

Definizione e finalità del «Fascicolo di fabbricato»

Per fascicolo del fabbricato si intende un «*dossier*» contenente le informazioni relative:

- ▶ alla costruzione di un edificio e alle sue pertinenze;
- ▶ alle eventuali modifiche apportate al progetto originario dell'edificio;
- ▶ agli eventuali lavori eseguiti sull'edificio e sulle relative pertinenze.

Il fascicolo del fabbricato costituisce uno strumento per il monitoraggio dello stato di conservazione del patrimonio edilizio ed è finalizzato ad individuare le situazioni di rischio degli edifici e a programmare, nel tempo, interventi di ristrutturazione e manutenzione dei fabbricati (anche al fine di migliorarne la qualità).

Il contenuto «essenziale» del fascicolo del fabbricato

In linea generale, il fascicolo deve indicare:

- La localizzazione del bene immobile;
- La tipologia delle fondazioni, delle elevazioni e della struttura portante;
- Le planimetrie e i grafici o, in loro assenza, un rilievo geometrico che descrivano le caratteristiche (ivi incluse quelle volumetriche o dimensionali) dell'immobile al momento della predisposizione del fascicolo, evidenziando altresì eventuali modifiche strutturali intervenute;
- L'epoca di costruzione dell'immobile, il relativo sistema e i materiali utilizzati;
- La situazione catastale storica e corrente relativa all'immobile;
- Le pertinenze edilizie dell'immobile prive di autonoma destinazione;
- Eventuali segnalazioni relative a elementi di criticità statica, sismica o geologica;
- Eventuali fessurazioni o lesioni rilevate;
- Le caratteristiche geologiche del suolo e del sottosuolo.

La disciplina normativa del fascicolo del fabbricato: gli elementi problematici.

Tre profili problematici:

- 1) La materia è astrattamente riconducibile a quelle di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3 cost., in cui è necessario un duplice intervento legislativo da parte dello Stato (definizione dei principi fondamentali della materia) e delle Regioni (individuazione della specifica disciplina della materia in coerenza con i principi fondamentali dettati a livello statale) complessivamente rispettoso dei principi costituzionali;
- 2) Il quadro normativo, a livello regionale, risulta estremamente frammentario ed è stato oggetto di specifici interventi da parte della Corte Costituzionale;
- 3) Non si registra, ad oggi, un intervento normativo statale volto alla determinazione dei principi fondamentali della materia o comunque finalizzato a rendere obbligatoria la dotazione del fascicolo del fabbricato a livello nazionale.

La potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni in merito alla disciplina del «fascicolo del fabbricato»

Il problema: astratta riconducibilità della disciplina del «fascicolo del fabbricato» all'interno della materia del «governo del territorio».

Tale materia, come noto, rientra tra quelle di **legislazione concorrente**, nell'ambito delle quali **«spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»** (cfr. art. 117, comma 3 Cost.).

Sino ad oggi non si registrano interventi legislativi statali specificamente volti alla determinazione e all'individuazione dei principi fondamentali che avrebbero dovuto «reggere» la disciplina regionale in materia di «fascicolo del fabbricato».

Le diverse Leggi Regionali adottate in materia sono state dunque emanate in mancanza di una preventiva individuazione dei principi fondamentali da parte della potestà legislativa statale.

Le esperienze normative regionali

Le Regioni nelle quali si sono registrati i più significativi interventi normativi in materia di «fascicolo del fabbricato» e che sono munite di un sistema legislativo vigente in materia sono:

a) la **Regione Campania**, la quale ha adottato l'art. 9 della Legge Regionale 28 dicembre 2009, n. 19 e il Regolamento Regionale n. 4/2010 del 11 febbraio 2010.

Tali fonti normative sono state adottate a seguito della declaratoria di incostituzionalità degli articoli 4, 5, commi 2 e 3 e 8 della Legge Regionale 22 ottobre 2002, n. 27 da parte della Corte Costituzionale (sentenza n. 315/2003), con i quali la Regione aveva istituito per la prima volta un «registro del fabbricato»;

b) la **Regione Lazio**, la quale ha adottato la Legge Regionale 12 settembre 2002, n. 31 e il Regolamento Regionale 14 aprile 2005, n. 6;

c) la **Regione Calabria**, che in materia ha emanato l'art. 7, comma 4 della Legge Regionale 11 agosto 2010, n. 21.

(segue) Le esperienze normative regionali

Le esperienze giuridiche in materia di «fascicolo del fabbricato» registratesi in altre Regioni hanno visto, anche in ragione della pronuncia della Corte Costituzionale n. 315/2003, una progressiva **abrogazione** delle disposizioni normative adottate nel tempo.

Nello specifico:

- 1) la Legge Regionale della Puglia 20 maggio 2014, n. 27, recante «*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del rischio e sicurezza delle costruzioni – Istituzione del fascicolo del fabbricato*» è stata abrogata dall'art. 2 della Legge Regionale 27 gennaio 2015, n. 6;
- 2) la formulazione originaria dell'art. 8 della Legge Regionale della Basilicata 7 agosto 2009, n. 25 (recante «*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*»), che istituiva il fascicolo del fabbricato per gli immobili regionali, è stata abrogata ad opera dell'art. 8 della Legge Regionale 3 dicembre 2012, n. 25;
- 3) l'articolo 24 della Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 25 del 30 luglio 2013 (che prevedeva l'istituzione del fascicolo del fabbricato) è stato abrogato dalla Legge Regionale n. 15 del 2013.

L'esperienza della Regione Campania: La legge Regionale 22 ottobre 2002, n. 27

Come visto, la Regione Campania ha (inizialmente) adottato la Legge Regionale 22 ottobre 2002, n. 27 («Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità»).

Tale legge:

- All'art. 1, prevedeva l'introduzione di un registro storico-tecnico-urbanistico di ogni fabbricato (pubblico o privato) ubicato sul territorio regionale. Nel registro doveva essere dichiarato lo stato di conservazione e di manutenzione del fabbricato stesso e delle sue aree e/o pertinenze, al dichiarato fine di tutelare e salvaguardare la pubblica e privata incolumità;
- All'art. 2, stabiliva che il proprietario del fabbricato dovesse affidare la predisposizione e l'aggiornamento del registro ad un tecnico, appartenente a determinate categorie professionali;
- All'art. 3:
 - ❑ prevedeva che il nominativo del tecnico dovesse essere comunicato all'amministrazione comunale competente per territorio, alla quale doveva essere altresì inviata annualmente una «scheda di sintesi del contenuto del registro e degli allegati»;
 - ❑ individuava il contenuto del registro, nel quale dovevano essere riportate 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 indicazione delle modificazioni e degli adeguamenti intervenuti nel tempo.
- Stabiliva, nel prosieguo, i compiti che il tecnico incaricato doveva svolgere (art. 4), le sanzioni comminate in caso di inosservanza delle norme sopra richiamate (art. 5), l'obbligo per il pubblico ufficiale rogante di verificare, in caso di trasferimento di diritto reale sul fabbricato o su parte di esso, l'esistenza del registro e la nomina del tecnico incaricato (art. 7) nonché il compito della Giunta Regionale di approvare il Regolamento Attuativo della legge (art. 8).

L'esperienza della Regione Campania: la declaratoria di incostituzionalità della Legge Regionale 27/2002

Con la sentenza 28 ottobre 2003, n. 315 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 4, 5 commi 2 e 3 e 8 della Legge Regionale n. 27/2002 per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Secondo la Consulta, infatti, la legge:

- ❑ imponessa in capo ai proprietari dei fabbricati oneri del tutto sproporzionati e irragionevoli rispetto allo scopo perseguito dal legislatore, richiedendo (all'art. 4) la nomina non già di un solo tecnico incaricato, ma di una pluralità di professionisti muniti di competenze ampie ed eterogenee (risultando conseguentemente la legge intrinsecamente contraddittoria nella parte e nella misura in cui imponeva – sotto un profilo formale – la nomina di un solo tecnico, laddove – sotto il profilo sostanziale – richiedeva di fatto la nomina di una molteplicità di professionisti);
- ❑ parte delle informazioni richieste erano già in possesso delle pubbliche amministrazioni (es. i dati relativi alla situazione progettuale, urbanistica, edilizia e catastale) e si presentavano comunque di difficile acquisizione e svincolate dallo scopo perseguito dal legislatore (es. documentazione relativa all'esistenza di vincoli sul fabbricato).

Come confermato dalla stessa Corte nella pronuncia, la declaratoria di incostituzionalità degli anzidetti articoli ha di fatto reso «...**privi di contenuto gli obblighi di tenuta e aggiornamento periodico del registro previsto dall'art. 1...**» della legge 27/2002.

L'esperienza della Regione Campania: la legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19

Successivamente all'intervento della Corte Costituzionale, la Regione Campania ha introdotto nella Legge Regionale 28 dicembre 2009, n. 19 l'art. 9, rubricato «*Valutazione della sicurezza e fascicolo del fabbricato*».

L'art. 9 prevede l'introduzione di un fascicolo del fabbricato solo e soltanto ai fini del compimento di interventi operati su fabbricati regionali volti a incrementarne il volume o a mutarne l'uso.

Nello specifico, la richiamata legge – dopo aver individuato (agli artt. 3 – 8) le specifiche tipologie di intervento che possono interessare un immobile regionale – prevede al successivo art. 9, comma 2 quanto segue:

«Ogni fabbricato oggetto di incremento volumetrico o mutamento d'uso di cui alla presente legge deve dotarsi, ai fini dell'efficacia del relativo titolo abilitativo, di un fascicolo del fabbricato che comprende gli esiti della valutazione di cui al comma 1 (valutazione della sicurezza del fabbricato oggetto di intervento, condotta nel rispetto delle norme tecniche delle costruzioni approvate con DM 14 gennaio 2008) e il certificato di collaudo, ove previsto».

La norma stabilisce (sempre al comma 2) che nel fascicolo vengano raccolte e aggiornate altresì le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico riguardanti la sicurezza dell'intero fabbricato.

Il successivo comma 3 demanda poi ad un Regolamento Regionale il compito di stabilire lo specifico contenuto del fascicolo e le modalità di redazione, custodia e aggiornamento dello stesso.

L'esperienza della Regione Campania: Il Regolamento n. 4/2010 adottato con decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 23 del 11.02.2010

In attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 2 della Legge Regionale 19/2009 nel Capo II (artt. 14, 15, 16 e 17) del Regolamento n. 4/2010 sono state introdotte le «*Disposizioni attuative per l'elaborazione e la predisposizione del fascicolo del fabbricato*».

Dopo aver previsto (all'art. 14) la necessità che venga predisposto (su istanza del committente e ad opera del tecnico incarico) il fascicolo del fabbricato per diverse tipologie di interventi (incrementi volumetrici e mutamento di destinazione d'uso dei fabbricati), l'anzidetto regolamento individua all'art. 15 la composizione del fascicolo del fabbricato, prevedendo che lo stesso contenga:

- 1) Le informazioni relative all'identificazione del fabbricato (dati urbanistici, catastali e ogni altro dato utile a qualificare il fabbricato e le relative pertinenze);
- 2) La documentazione sulla sicurezza statica (grafici di rilievo che consentano l'individuazione dell'organismo strutturale, relazione geologia e geotecnica della porzione di terreno interessata dagli scarichi di fondazione, certificati di collaudo statico, valutazione di sicurezza);
- 3) La documentazione sulla sicurezza impiantistica (grafici schematici di rilievo degli impianti rilevanti per la sicurezza del fabbricato, attestazioni di rispondenza di detti impianti alla configurazione originaria e certificazioni previste dal DM 37/2008 del Ministero dello Sviluppo Economico);
- 4) La scheda di accertamento e la valutazione della sicurezza complessiva del fabbricato (valutazioni del tecnico incaricato effettuate sulle condizioni di sicurezza del fabbricato, il quale può prescrivere eventuali interventi ai fini del raggiungimento delle condizioni di sicurezza del fabbricato).

Qualora, nel corso della valutazione, il tecnico prescriva il compimento di interventi da effettuare per la messa in sicurezza, sotto il profilo statico o impiantistico, di una qualsiasi porzione del fabbricato, la compilazione del fascicolo potrà essere conclusa dal tecnico stesso solo all'esito di tali interventi (art. 16).

Una volta terminata la redazione del fascicolo, il committente comunica, a pena di decadenza del titolo abilitativo edilizio, al Comune per territorio l'avvenuta redazione del fascicolo (art. 17).

L'esperienza della Regione Lazio: La legge Regionale 12 settembre 2002, n. 31

Nel Lazio è stata introdotta la Legge Regionale 12 settembre 2002, n. 31, recante «Istituzione del fascicolo del fabbricato».

L'anzidetta Legge 31/2002:

- ▶ prevede la **facoltà** per i Comuni di istituire un fascicolo per ogni fabbricato esistente o di nuova costruzione, che deve assicurare una conoscenza completa dei fabbricati a partire dall'epoca della loro costruzione (riportando tutte le modificazioni e gli adeguamenti eventualmente effettuati) - art. 1 -. La norma viene adottata al dichiarato fine di assolvere alla «necessità di conoscere lo stato conservativo del patrimonio edilizio, di provvedere alla individuazioni di situazioni di 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».
- ▶ Demanda (all'art. 3) a un Regolamento Regionale:
 - ❑ La fissazione di uno schema del fascicolo del fabbricato;
 - ❑ L'individuazione dei termini di scadenza per il completamento del fascicolo nelle aree di particolare rischio;
 - ❑ La predisposizione delle procedure di compilazione del fascicolo del fabbricato e il relativo aggiornamento;
 - ❑ L'individuazione dell'anagrafe dell'immobile e delle relative caratteristiche;
 - ❑ La fissazione delle modalità e dei principi di specifiche convenzioni che i Comuni stipulano con gli ordini e i collegi professionali finalizzate (anche) a concordare agevolazioni economiche a favore dei proprietari degli edifici;
 - ❑ La determinazione delle modalità di individuazione delle zone a rischio, per le quali è indispensabile la predisposizione del fascicolo del fabbricato.

(Segue) L'esperienza della Regione Lazio: La legge Regionale 12 settembre 2002, n. 31

- **Pone a carico del proprietario l'incarico di affidare la predisposizione del fascicolo del fabbricato a un professionista abilitato** (art. 4), prevedendo apposite sanzioni in caso di inadempimento (art. 7 bis);
- **Richiede che il fascicolo contenga, di norma, tutte le informazioni riguardanti la situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale, impiantistica e autorizzativa del fabbricato e delle pertinenze. Il fascicolo deve contenere anche una valutazione delle condizioni di sicurezza del fabbricato, che deve essere condotta tenendo conto delle modificazioni e degli adeguamenti dell'edificio. Tutte le informazioni devono confluire poi in una scheda di sintesi informatizzabile** (art. 4);
- Prevede che il tecnico incaricato possa proporre una seconda fase di approfondimento conoscitivo volta ad effettuare ulteriori controlli specialistici ed eventuali interventi per ripristinare le condizioni di sicurezza del fabbricato. Qualora il proprietario non dia seguito all'ulteriore fase di approfondimento conoscitivo, il professionista ne dà comunicazione ai competenti uffici comunali (art. 4).

(Segue) L'esperienza della Regione Lazio: La legge Regionale 12 settembre 2002, n. 31

Il fascicolo:

- ▶ deve essere aggiornato (in occasione di lavori/modifiche e comunque a cadenza periodica);
- ▶ deve rimanere depositato presso il proprietario o l'amministratore del fabbricato ;
- ▶ deve essere messo a disposizione dell'autorità comunale per ogni controllo.

È previsto poi che, in caso di compravendita o locazione del fabbricato, il venditore/locatore è tenuto a fornire, a richiesta, all'acquirente/conduuttore i dati e le informazioni contenute nel fascicolo e nella relativa scheda di sintesi.

(Segue) L'esperienza della Regione Lazio: La legge Regionale 12 settembre 2002, n. 31

Ai sensi dell'art. 6 della Legge, i Comuni devono:

- raccogliere i dati relativi alle schede del fascicolo del fabbricato;
- Trasmettere tali dati alle regioni e agli altri enti pubblici che ne facciano richiesta;
- Intervenire in caso di inadempienza dei soggetti interessati;
- Utilizzare la banca dati dei fascicoli del fabbricato per attuare una prevenzione e corretta gestione territoriale e per ottimizzare i servizi sul territorio.

(Segue) L'esperienza della Regione Lazio: Il Regolamento Regionale 14 aprile 2005, n. 6

In attuazione di quanto previsto dall'art. 3 della Legge Regionale 31/2002 è stato adottato il Regolamento Regionale 14 aprile 2005, n. 6.

Il Regolamento disciplina, per quanto in questa sede interessa:

- Lo schema del fascicolo del fabbricato per gli edifici esistenti (art. 2);
- Lo schema del fascicolo del fabbricato per gli edifici di nuova costruzione (art. 3);
- I termini di scadenza per il completamento del fascicolo del fabbricato nelle aree di particolare rischio (art. 4);
- Le procedure di compilazione del fascicolo del fabbricato e della scheda di sintesi (art. 5);
- Le modalità di aggiornamento del fascicolo e della scheda di sintesi (art. 6);
- L'anagrafe degli immobili tenuta presso i Comuni(art. 7).

L'esperienza della Regione Calabria: La legge Regionale 11 agosto 2010, n. 21

Anche la Regione Calabria ha introdotto all'art. 7, comma 4 della Legge Regionale 11 agosto 2010, n. 21 una disciplina in materia di «fascicolo del fabbricato».

Nello specifico, la norma stabilisce che «al fine di censire gli interventi di trasformazione edilizia sul territorio e lo stato degli edifici, la Regione implementa un sistema informativo denominato «fascicolo del fabbricato», le cui modalità di gestione saranno definite con apposito regolamento della Giunta regionale da emanare entro il 31 dicembre 2019».

Ad oggi, il Regolamento richiamato dall'art. 7, comma 4 non risulta essere stato ancora adottato.

L'esperienza statale: Il Disegno di Legge n. 2826/2017 e la Proposta di Legge 4617/2017

Come anticipato, a livello di legislazione statale, non sussiste attualmente una normativa vigente in materia di «fascicolo del fabbricato».

Nel corso del tempo, sono stati però presentati diversi disegni di legge volti all'introduzione di una disciplina di tale materia.

A tal riguardo, l'introduzione del fascicolo del fabbricato è stato oggetto del Disegno di Legge 2826/2017 e della Proposta di Legge 4617/2017, di contenuto sostanzialmente analogo.

(Segue) il Disegno di Legge n. 2826/2017

Il disegno di legge n. 2826/2017 prevede che le Regioni adottino misure finalizzate a rendere obbligatoria l'istituzione del fascicolo del fabbricato relativamente ad ogni immobile di proprietà privata presente nel loro territorio, indipendentemente dalla destinazione funzionale dello stesso.

È poi previsto che il fascicolo contenga le informazioni attinenti alla costruzione dell'edifici e alle sue pertinenze (il disegno individua poi il contenuto specifico che dovrebbe caratterizzare ogni singolo fascicolo), registri le modifiche apportate al progetto originario e riporti ogni forma di lavoro eseguito sul fabbricato e sulle relative pertinenze.

Il disegno di legge affida la predisposizione del fascicolo a un professionista incaricato dalla pubblica amministrazione a seguito di apposita istanza presentata dal proprietario dell'immobile o dall'amministratore di condominio.

Il professionista – una volta predisposto il fascicolo (entro comunque un anno dall'attivazione della pratica) – deve trasmettere lo stesso al competente ufficio comunale, unitamente ad una relazione tecnica sulle risultanze dell'istruttoria che asseveri la conformità e la sicurezza dell'immobile o che evidenzi rilievi critici.

Il Comune – una volta acquisito il fascicolo – può:

- ▶ Provvedere al definitivo rilascio del fascicolo del fabbricato, che costituisce titolo di agibilità sismica;
- ▶ Invitare il soggetto responsabile ad assumere provvedimenti senza i quali non può essere rilasciato il fascicolo del fabbricato, fissando un termine per l'eventuale integrazione degli elementi conoscitivi o per l'ultimazione dei lavori;
- ▶ adottare un provvedimento di diniego al rilascio del fascicolo del fabbricato, dichiarando la totale inagibilità dell'immobile e ordinando lo sgombero dello stesso.

La produzione del fascicolo del fabbricato, debitamente aggiornato, è condizione per il rilascio di ogni tipo di autorizzazione o certificazione di competenza comunale che ineriscono all'intero fabbricato o a singole parti dello stesso.

Il fascicolo del fabbricato negli altri paesi UE

Il fascicolo del fabbricato esiste ed è già obbligatorio in altri stati europei:

- ▶ in **Francia**, vi è il **“Carnet d’Entretien”** (libretto di manutenzione), in cui sono registrate le informazioni sugli interventi di manutenzione o di risanamento eseguiti o da eseguire sugli immobili di enti pubblici, per assicurare la qualità e la sicurezza immobiliare tramite una politica di manutenzione programmata;
- ▶ nel **Regno Unito**, invece, la tutela della sicurezza degli immobili è affidata alla compilazione di diversi documenti, nel complesso simili al “fascicolo del fabbricato”. Si tratta dell’**Health and Safety File** (scheda di salute e sicurezza dell’immobile) obbligatorio dal 1995 e finalizzato a migliorare le attività di manutenzione. Tale documento può essere accompagnato da documenti non obbligatori: Condition Report (rapporto delle condizioni dell’edificio che ne regola le locazioni), Long Term Maintenance Plan (piano di manutenzione a lungo termine) e Building Survey (Indagine dell’edificio);
- ▶ in **Germania** è stato adottato il **Bautagebuch (Diario Edilizio)**, che raccoglie la descrizione di tutte le caratteristiche tecniche dell’immobile e delle sue componenti costruttive ed impiantistiche;
- ▶ in **Spagna** è invece previsto il **Libro per il controllo della qualità dei materiali e dell’opera.**