



Prot. N. 22486/ 2006

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

OGGETTO: COMUNE DI SANT'AGATA FELTRIA - PARERE IN MERITO DELIMITAZIONI DEL CENTRO ABITATO AI FINI DELLA DETERMINAZIONE DEL CAMPO DI APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI CUI AL DECRETO INTERMINISTERIALE 1 APRILE 1968, N. 1404 CONCERNENTE LE "DISTANZE MINIME A PROTEZIONE DEL NASTRO STRADALE DA OSSERVARSI NELLA EDIFICAZIONE FUORI DEL PERIMETRO DEI CENTRI ABITATI, DI CUI ALL'ART. 19 DELLE LEGGE 6 AGOSTO 1967, N. 765".

AREA DI STAFF DEL SEGRETARIO GENERALE

**IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO 0.1 - AFFARI ED ORGANI
ISTITUZIONALI - AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI -
CONSULENZA AGLI ORGANI ISTITUZIONALI, ALLA STRUTTURA
ORGANIZZATIVA ED AGLI ENTI LOCALI - APPALTI, CONTRATTI
E CONCESSIONI - SERVIZIO CIVILE -U.R.P. - SEDE DISTACCATA
DI URBINO - CORPO DI POLIZIA PROVINCIALE
DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA**

Vista la L.R.34/92 e s.m., "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio";

Visto l'art.19 comma 1 lett. l) del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, che riconosce di spettanza provinciale le funzioni di assistenza tecnica-amministrativa agli enti locali;

PREMESSO:

- che le considerazioni di cui al presente parere esprimono orientamenti interpretativi di questo Servizio relativamente a questioni giuridiche che hanno carattere generale e vengono pertanto formulate senza diretti riferimenti a singoli, e nominalmente individuati casi specifici;
- che è fatta salva la possibilità che il Comune formuli il quesito, al fine di una sua migliore comprensione, prospettando anche, senza i riferimenti diretti di cui sopra, opportune

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

esemplificazioni di fattispecie applicative da cui può scaturire la problematica interpretativa sollevata.

VISTO il quesito posto dal Comune di SANT'AGATA FELTRIA a questa Provincia con nota prot. n.10000 del 02.11.2005, che qui di seguito si riporta:

“Si chiede cortesemente, anche ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. 1) del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., di esprimere un parere tecnico – giuridico in merito alla problematica di seguito illustrata.

Nel vigente Programma di Fabbricazione, approvato definitivamente nell'anno 1977, sono esistenti, nei pressi del Capoluogo di questo Comune, n. 2 aree destinate a “Zona residenziale di completamento B2” adiacenti ad una strada provinciale. In base alla delimitazione del centro abitato, di cui al nostro strumento urbanistico, le suddette aree risultano esterne (al centro abitato) e viene prevista una fascia di rispetto stradale pari a ml. 20,00. Si precisa che le N.T.A. del P. di F. per le “Zone residenziali di completamento B2” prescrivono una distanza dalla strada di ml. 5,00.

Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo “Codice della strada” avvenuta con D. Lgs. n. 285/1992, il Comune ha provveduto, in attuazione del citato C.d.s., a delimitare il centro abitato dei Capoluogo. Tale delimitazione è stata approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 196 del 10 giugno 1993 Con l'ultima delimitazione del centro abitato le citate aree residenziali risultano all'interno dello stesso e pertanto non vengono stabilite, ai sensi del Regolamento di attuazione del codice della strada, distanze minime da rispettare dal confine stradale ai fini della sicurezza della circolazione. Si chiede quindi di esprimere un parere se si debba comunque rispettare la distanza di ml. 20,00 dalla strada, come prescrive il Programma di Fabbricazione, o se sia applicabile la nuova normativa dettata dal Codice della strada e suo regolamento di attuazione.

In considerazione di quanto sopra si chiede a Codesto competente ufficio di esprimere un proprio parere in merito, rimanendo comunque a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti, interpretazioni e/o notizie in merito e per quanto altro ritenuto opportuno e/o necessario.

*Si comunica che il responsabile del procedimento a cui rivolgersi per eventuali chiarimenti, interpretazioni e/o notizie è il Geom. **Fausto Bartolomei** - Istruttore Settore Tecnico*

Si allega alla presente copia stralcio P. di F. con evidenziate le aree di cui trattasi”.

RITENUTO PERTANTO DI SVOLGERE, CON RIFERIMENTO AL SUDDETTO QUESITO, LE SEGUENTI CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE:

- si è dell'avviso che la nuova delimitazione del centro abitato, come definito all'art.3, comma 1, punto 8 del Nuovo codice della strada di cui al D.lgs.285/1992 e s. m. e i., assunta dalla giunta comunale di Sant'Agata Feltria ai sensi dell'art.4 del medesimo codice, non abbia effetti ai fini urbanistici, ma rilevi solo - fatte salve diverse discipline di settore che rinviino espressamente a tale delimitazione e nozione anche ad altri fini (cfr. ad esempio l'art.5 del Regolamento della regione Marche 20-7-2004 n. 5 recante “*Norme di attuazione della legge regionale 29 luglio 2002, n. 15 in materia di razionalizzazione ed ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione*”) - per stabilire il presupposto di applicazione della normativa del Codice della strada e del conseguente regolamento attuativo, ogni qualvolta il relativo regime normativo sia differenziato in ragione dell'inclusione o meno nel centro abitato delle fattispecie disciplinate. Ciò è ben chiarito ed esplicitato dall'art.5, comma 3 del regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice della strada (DPR.495/1992 e s. m. e i.) che qui di seguito si riporta integralmente: “*la delimitazione del centro abitato, come definito*

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

all'articolo 3, comma 1, punto 8, del codice, è finalizzata ad individuare l'ambito territoriale in cui, per le interrelazioni esistenti tra le strade e l'ambiente circostante, è necessaria da parte dell'utente della strada, una particolare cautela nella guida, e sono imposte particolari norme di comportamento. La delimitazione del centro abitato individua pertanto i limiti territoriali di applicazione delle diverse discipline previste dal codice e dal presente regolamento all'interno ed all'esterno del centro abitato. La delimitazione del centro abitato individua altresì, lungo le strade statali, regionali e provinciali, che attraversano i centri medesimi, i tratti di strada che: a) per i centri con popolazione non superiore a diecimila abitanti costituiscono «i tratti interni»; b) per i centri con popolazione superiore a diecimila abitanti costituiscono «strade comunali», ed individua, pertanto, i limiti territoriali di competenza e di responsabilità tra il comune e gli altri enti proprietari di strade”.

- L'irrelevanza ai fini urbanistici della delimitazione del centro abitato assunta ai sensi del Codice della Strada è stata ribadita più volte dalla giurisprudenza amministrativa; si vedano, in proposito le seguenti sentenze: Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 1997, n.211; Cons. Stato, sez. IV, 5 aprile 2005, n.1560; TAR Umbria, 4 agosto 1998, n.805; TAR Piemonte, 7 febbraio 2005, n.270, secondo cui *“la nozione di “centro abitato” ricorre (almeno) due volte nell’ordinamento, essendo disciplinata da fonti legislative diverse, come diverse sono le finalità perseguite dalle rispettive normative di riferimento. Esiste, infatti, una nozione di “centro abitato” prevista dalla normativa in materia urbanistica (art. 4, comma 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10), rilevante per l’individuazione degli indici di edificabilità nei comuni sprovvisti di piano regolatore. La normativa urbanistica (art. 41 quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, introdotto dall’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) prevede che il perimetro del centro abitato venga definito con deliberazione del Consiglio comunale, sentito il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente. La nozione di “centro abitato” prevista dal codice della strada è, invece, preordinata espressamente alla disciplina della circolazione stradale, allo scopo di imporre una particolare cautela nella guida (limiti di velocità) in ragione delle interrelazioni esistenti fra le strade e l’ambiente circostante. E’ chiamata a provvedere in tal senso la Giunta comunale (art. 4 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), entro 180 giorni dall’entrata in vigore del nuovo codice della strada e ogni qual volta risultino variate le condizioni in base alle quali si era provveduto alla delimitazione. La legge (art. 3, n. 8) del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) individua analiticamente i requisiti che deve possedere un insieme di edifici per poter essere delimitato quale centro abitato; esso deve: a) formare un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili; b) essere costituito da non meno di venticinque fabbricati; c) essere costituito, inoltre, da aree di uso pubblico; d) presentare accessi veicolari o pedonali sulla strada. Mentre la delimitazione del centro abitato ai fini urbanistici è considerata dalla giurisprudenza atto discrezionale, sindacabile unicamente ove esso si manifesti palesemente illogico o incongruo, l’analogo provvedimento disciplinato dal codice della strada costituisce, invece, atto vincolato in quanto il legislatore non si limita a individuare l’organo competente, i termini per l’adozione del provvedimento e le modalità della sua pubblicazione, ma prevede dettagliatamente i presupposti che consentono di includere un insieme di edifici nel centro abitato. Proprio in considerazione dell’analiticità e precisione dei presupposti individuati dal legislatore, deve ritenersi che l’elencazione*

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

contenuta nel citato articolo 3 n. 8) del codice della strada sia tassativa e insuscettibile di estensione analogica. Il che equivale a dire che il legislatore ha scelto di non rimettere all'amministrazione la ponderazione degli interessi sottesi, in tale ambito, alla disciplina della circolazione stradale – la fluidità e scorrevolezza del traffico veicolare, da una parte, e la sicurezza degli abitanti dall'altra – ma ha voluto imporre parametri rigidi onde consentire l'applicazione di soluzioni uniformi per l'intera rete stradale nazionale. Ne consegue che le amministrazioni comunali chiamate a operare la delimitazione dei centri abitati ai fini della circolazione stradale sono tenute ad applicare rigidamente i parametri previsti dalla legge, senza possibilità di valutazioni discrezionali, includendovi solamente gli insiemi di edifici che, oltre alle altre caratteristiche già esaminate, risultino formati, all'esito degli accertamenti tecnici all'uopo condotti dalle amministrazioni medesime, da non meno di venticinque fabbricati.”.

- Va dunque considerato che l'art.19 della L.765/1967 (il quale ha aggiunto alla legge urbanistica n.1150 del 1942 l'art.41 *septies*) ed il decreto interministeriale 1° aprile 1968, n.1404 che ha dato esecuzione alla suddetta normativa di legge, stabilendo le distanze minime a protezione del nastro stradale da osservare nell'edificazione “*fuori del perimetro dei centri abitati e degli insediamenti previsti dai piani regolatori generali e dai programmi di fabbricazione*”, hanno espresso, come riconosciuto, dalla circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n.5980 del 30.12.1970, finalità essenzialmente urbanistiche. Il centro abitato contemplato dal disposto del citato art.19 coincide, pertanto, con il “centro abitato” cui fa riferimento l'art.41 *quinquies*, comma 1, lett.a) della 1150/1942 (articolo aggiunto dall'art.17 della L.765/1967 e successivamente abrogato dall'art. 136, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con la decorrenza indicata nell'art. 138 dello stesso decreto) per definire i differenti limiti volumetrici a cui è assoggettata l'edificazione residenziale nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali (il riferimento al centro abitato già contenuto nell'art.41 *quinquies* della L.1150/1942 e nell'art.4, ultimo comma della L.10/1977, dopo l'intervenuta abrogazione di tali norme ad opera del T.U. Edilizia, è ora contenuto nell'art.9, comma 1, lett.b) del DPR 380/2001 che stabilisce per l'appunto, in sostituzione del citato comma dell'art.4 della L.10/1977, gli indici edificatori applicabili fuori dal perimetro dei centri abitati nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici).
- Come ha ulteriormente chiarito la giurisprudenza, per i Comuni dotati di strumento urbanistico generale la delimitazione del centro abitato ai fini dell'applicazione delle distanze dal ciglio stradale da osservarsi nell'edificazione è, ai sensi dell'art.1 del D.I. 1404/1968, quella stabilita in via generale ed astratta dai piani regolatori e dai programmi di fabbricazione (Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 1999, n.268; TAR Abruzzo, sez. L'Aquila, 25 novembre 1987, n.412; TAR Campania, sez. Salerno, 6 maggio 1998, n.216), mentre per poter far ricorso alla nozione di centro abitato “*effettivo e reale*” o “*di fatto*”, al fine di escludere l'operatività del divieto di costruzione lungo le strade, è necessario che

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

l'insediamento urbano preso in considerazione sia privo di piano regolatore o programma di fabbricazione (Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 1985, n.1; Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 1982, n.428; Cons. giust. amm. Reg. Sic., 30 marzo 1995, n.109; TAR Abruzzo, sez. Pescara, 23 gennaio 2003, n.192); la giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 211/1997, cit., e TAR Abruzzo 192/2003, cit.) ha inoltre precisato che l'art.41 *quinquies*, comma 1, lett.a) della L.1150/1942 (norma per altro, come visto, oggi non più vigente) prevede una tassativa procedura per la perimetrazione del centro abitato, cui è riconosciuta natura e portata di strumento urbanistico, ragion per cui detta perimetrazione non può essere desunta da una mera situazione di fatto, né da altra deliberazione avente differente oggetto ed adottata senza il rispetto della procedura prevista.

- Alla luce delle considerazioni svolte si ritiene, dunque, che la delimitazione del centro abitato contenuta nel vigente strumento urbanistico del Comune di Sant'Agata Feltria sia pienamente vigente al fine di stabilire l'applicabilità o meno dei richiamati disposti dell'art.19 della L.765/1967 e del D.I. 1404/1968 in ordine alle distanze minime a protezione del nastro stradale da osservare nell'edificazione, e che sull'applicazione di tale normativa urbanistica concernente le fasce di rispetto stradale non possa incidere la nuova delimitazione del centro abitato che il Comune ha nel frattempo assunto ai sensi del Codice della Strada. D'altro canto, anche a voler considerare la tesi (la quale per altro non appare del tutto scontata) secondo cui le norme concernenti la costruzione e tutela delle strade ed aree pubbliche contenute nel Codice delle Strada (artt.16, 17 e 18) e nel relativo regolamento (artt.26, 27 e 28) determinerebbero, ai sensi dell'art.231, comma 2 del medesimo Codice, un'abrogazione implicita delle pregresse norme di cui al citato art.19 e al conseguente D.I. 1404/1968, va precisato che tale effetto abrogativo non si è comunque ancora verificato, stante la mancata emanazione, da parte del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, delle norme necessarie alla classificazione tecnico-funzionale delle strade esistenti ai sensi dell'art.13, comma 4 Cod. Strada: un adempimento, quello della classificazione delle strade, che l'art.234, comma 5 del medesimo Codice prescrive, infatti, come necessario, in concorso con la delimitazione del centro abitato, per l'applicazione delle norme di cui ai citati artt.16, 17 e 18, precisando altresì che *“fino all'attuazione di tali adempimenti si applicano le previgenti disposizioni in materia”*.
- In via conclusiva, per completezza, si accenna alle problematiche applicative che può comportare il riferimento che l'art.1 del D.I. 1404/1968 fa al *“perimetro ... degli insediamenti previsti dai piani regolatori generali e dai programmi di fabbricazione”*, per

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

escludere anche all'interno di tale ambito (oltre che in quello delimitante il centro abitato) l'applicazione delle distanze minime a protezione del nastro stradale. Come ha chiarito la sopra citata circolare n.5980 del 30.12.1970 del Ministero dei Lavori Pubblici, e come da ultimo ha ribadito l'ANAS S.p.a. Compartimento della viabilità delle Marche con nota prot.16201 del 23 novembre 2005, la possibilità per i Comuni di apportare in sede di formazione degli strumenti urbanistici variazioni ed eventuali diminuzioni delle distanze a protezione del nastro stradale, rispetto a quelle minime previste dal D.I. 1404/1968, va rigorosamente valutata, sentito l'ente proprietario della strada, solo ed esclusivamente in rapporto alle funzioni attribuite alle arterie stradali. Si ritiene opportuno, in proposito, riportare integralmente quanto previsto al riguardo dalla circolare 5980/1970 all'art.4:

“Il D.I. n. 1404 del 1° aprile 1968 precisa che le distanze dell'edificazione a protezione del nastro stradale vanno osservate non solo fuori del perimetro dei centri abitati, ma anche fuori degli insediamenti previsti dai piani regolatori generali e dai programmi di fabbricazione.

Il riferimento agli strumenti urbanistici è apparso indispensabile per assicurare la possibilità di una corretta formazione di detti strumenti; poiché è nell'ambito di questi che vanno definite le funzioni dei vari tracciati stradali, e, conseguentemente, le loro caratteristiche tecniche, ivi comprese le distanze dell'edificazione.

In sede di pianificazione urbanistica, è necessario porre ogni cura per assicurare un corretto inserimento delle arterie di traffico nell'organismo urbano, prevedendo, perciò, distanze anche superiori a quelle stabilite dal decreto - le quali sono, infatti, « distanze minime» - ogni qualvolta ciò risulti necessario.

Pertanto - considerato che la ratio dell'art. 19 della legge n. 765 è quella di salvaguardare il traffico extraurbano - in sede di formazione degli strumenti urbanistici potranno essere variate ed eventualmente diminuite le distanze di cui trattasi soltanto in rapporto alle funzioni attribuite alle strade da detti strumenti, compatibilmente con l'assetto previsto per la struttura urbana. Ad esempio, distanze inferiori potranno essere ritenute ammissibili nei casi in cui un tracciato stradale sia destinato al traffico interno di un nuovo insediamento; mentre dovranno essere osservate le disposizioni del decreto n. 1404 qualora la strada, pur attraversando l'insediamento di piano regolatore, abbia funzione di collegamento tra due Comuni o tra frazioni di uno stesso Comune.

Sempre a scopo esemplificativo, si fa presente che una riduzione della distanza potrà risultare ammissibile per talune strade provinciali e comunali, in quanto queste siano destinate al traffico interno; od anche per eventuali tronchi di strade statali che il piano destini al traffico locale, sempreché le previsioni del piano stesso comportino la realizzazione di nuove arterie per il traffico veloce e di transito.

Ovviamente, qualsiasi autorizzazione a costruire fuori dei centri abitati a distanze inferiori a quelle stabilite dal decreto potrà essere rilasciata solo dopo la definitiva approvazione del piano regolatore e del programma di fabbricazione, e di norma, dopo la realizzazione dei nuovi tronchi viari in sostituzione di quelli declassificati negli strumenti urbanistici.

Per evitare perplessità ed incertezze nell'applicazione del disposto dell'articolo 19, appare opportuno che i Comuni, nel redigere i piani regolatori o i programmi di fabbricazione, indichino le zone incluse nel centro abitato e quelle previste per gli insediamenti di cui all'art. 1 del D.I. n. 1404 in data 1° aprile 1968 nonché quelle

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

che, pur consentendo una certa edificabilità, non abbiano tali caratteristiche. È da rilevare, infatti, che sia le zone rurali, sia quelle destinate alla residenza con edilizia di tipo rado, non possono considerarsi come « insediamenti» anche se concorrono ad assorbire una aliquota dell'espansione edilizia: cosicché in tali zone dovrà trovare integrale applicazione la normativa in parola.

Anche per i piani vigenti, le distanze stradali dovranno essere osservate nelle zone sopraindicate (zone rurali, insediamenti con edilizia di tipo rado, ecc.): ed è da raccomandare, per una applicazione della norma agevole e sicura, che i Comuni indichino le zone da considerare centro urbano facendo eventualmente proposte in tale senso alle Sezioni urbanistiche”.

DETERMINA

- I. di assumere le considerazioni svolte in narrativa, quale orientamento interpretativo di carattere generale del Servizio Affari Istituzionali, Generali, Giuridici e Legislativi sulle tematiche inerenti al quesito in oggetto, in funzione di ausilio e supporto giuridico all'Amministrazione Comunale di SANT'AGATA FELTRIA;
- II. di inviare copia del presente parere al Servizio 4.1 Urbanistica – Pianificazione Territoriale di questa Amministrazione provinciale, nonché, al fine di agevolare il coordinamento dell'azione amministrativa, al Servizio Legislativo ed Affari Istituzionali e al Servizio Urbanistica e Cartografia della Regione Marche, al Comune di SANT'AGATA FELTRIA, alle Province di ANCONA, ASCOLI PICENO, MACERATA.
- III. di inserire altresì il presente parere, al fine di favorire la più ampia diffusione dell'informazione sulle tematiche giuridiche concernenti l'applicazione della normativa urbanistica ed edilizia, nella pagina Web di questo Servizio, nel sito INTERNET dell'amministrazione provinciale, all'indirizzo [www.provincia.pu.it/Affari Istituzionali, Generali, Giuridici e Legislativi/Consulenza](http://www.provincia.pu.it/Affari_Istituzionali_Generali_Giuridici_e_Legislativi/Consulenza).

AP
1451Dire/0603Sf001

Dirigente Servizio 0.1

F.to DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA

Determinazione n. 1140 del 29/03/2006

La presente copia, composta di n..... fogli, è conforme all'originale conservato in atti e consta altresì di n..... allegati per un totale di n..... fogli.

Pesaro, _____