

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI
Direzione generale circolazione e traffico

Circolare 30 dicembre 1970, n.5980.

**ISTRUZIONI SULLE DISTANZE DA OSSERVARE NELL'EDIFICAZIONE A
PROTEZIONE DEL NASTRO STRADALE.**

Il decreto ministeriale 1-4-1968, n.1404, dando esecuzione all'art.19 della legge 6-8-1967, n.765, ha stabilito le distanze minime da osservare nell'edificazione a protezione del nastro stradale.

Allo scopo di assicurare un'applicazione corretta ed uniforme delle disposizioni del decreto - entrato in vigore il 3 aprile 1968 - e per eliminare le perplessità e le difficoltà interpretative prospettate dai comuni, dagli enti proprietari e concessionari di strade e autostrade, nonché dagli uffici decentrati e periferici di questo Ministero, si ritiene opportuno illustrare, con la presente circolare, la nuova normativa.

1. - E' da premettere, innanzitutto, che l'art.19 della legge n.765 ha finalità essenzialmente urbanistiche. Per assicurare migliori condizioni per lo svolgimento del traffico e per evitare le diseconomie e gli altri numerosi e gravi inconvenienti in passato verificatisi per l'addensarsi lungo il nastro stradale degli edifici, detto articolo ha stabilito la necessità di distanziare congruamente, fuori del perimetro del centro abitato, l'edificazione dalle strade, in rapporto alla natura ed alle caratteristiche delle strade stesse.

L'art.19 della legge n.765, pertanto, non abroga o modifica precedenti disposizioni riguardanti altri aspetti della disciplina dell'uso delle strade, ovvero norme relative alle opere da realizzare od alle attività da svolgere lungo le strade stesse: le quali, pertanto, rimangono pienamente in vigore. In particolare, rimangono ferme le disposizioni concernenti le aperture di accessi o la creazione di diramazioni dalle strade, quelle relative alla costruzione di manufatti in adiacenza alle strade stesse, e tutte le altre - che non stabiliscano distanze per l'edificazione fuori dei centri abitati - contenute nel testo unico di norme per la tutela delle strade e per la circolazione (R.D.1740/33).

Nessuna innovazione apporta la nuova normativa neppure per ciò che concerne i controlli e la vigilanza sulle strade (autorizzazioni, interventi repressivi, ecc.) che restano di competenza dell'A.N.A.S e degli altri enti proprietari o concessionari di strade, secondo le vigenti disposizioni.

2. - Per quanto riguarda l'applicazione della normativa di cui all'art.19 della legge n.765 ed al decreto interministeriale 1-4- 1968, n.1404, non vi è dubbio che la relativa competenza spetta istituzionalmente ai comuni, i quali, in occasione della presentazione delle domande di licenza edilizia, debbano esaminare i progetti anche in rapporto all'osservanza delle distanze dalle strade nell'ambito del territorio comunale; e, conseguentemente, rilasciare l'autorizzazione a costruire quando tali distanze risultino rispettate e negarla in caso contrario. Ai comuni spetta inoltre, a termini dell'art.32, legge unica 17-8-1942, n.1150, la vigilanza sulle costruzioni anche per assicurarne la rispondenza alle norme dell'art.19; e ad essi restano, pertanto, affidati i poteri di intervento repressivo (sospensione e demolizione) connessi con l'eventuale inosservanza della normativa a protezione delle strade.

Pur se la competenza in ordine all'applicazione dell'art.19 spetta istituzionalmente - sotto il profilo urbanistico - ai comuni nell'ambito del territorio comunale, gli enti proprietari e concessionari di strade non possono restare inerti di fronte ad eventuali violazioni della

normativa di cui trattasi; ma debbono intervenire, sia con i poteri loro attribuiti dalle vigenti disposizioni - che restano salvi - sia segnalando tempestivamente ai comuni gli abusi commessi da privati, per l'intervento di competenza, ovvero segnalando a questo Ministero i casi di inerzia comunale nei confronti degli abusi in parola e le licenze rilasciate illegittimamente, per i provvedimenti repressivi di competenza.

In particolare si fa presente che restano in vigore gli artt. 1, 4, 5 e 6 del Regio decreto 8-12-1933, n.1740, nonché l'art.20 dello stesso Regio decreto che prevede anche la possibilità per il prefetto di ordinare d'ufficio il ripristino dello stato dei luoghi, sentito il capo compartimentale dell'A.N.A.S., quando trattasi di strade statali e dell'ingegnere capo del genio civile negli altri casi.

Si richiama, inoltre, l'art.10 della legge n.765 che stabilisce al comma ottavo l'obbligo per il comune di dare notizia al pubblico dell'avvenuto rilascio della licenza edilizia e, al successivo comma nono, che "chiunque" può ricorrere contro detto rilascio <<in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi e dei regolamenti o con le prescrizioni di piano...>>. Questo Ministero ritiene che, per una corretta applicazione della norma, ad evitare, tra l'altro, contestazioni da parte degli enti proprietari di strade, sia opportuno che i comuni - in occasione della presentazione di progetti edilizi per il rilascio della licenza di costruzione - chiedano all'A.N.A.S. ed agli altri enti proprietari delle strade di precisare la linea di limite della sede stradale, così come definita dall'art.2 del decreto interministeriale 1-4-1968, n.1404.

Tale indicazione dovrebbe essere fornita entro un breve termine non superiore, comunque, a quindici giorni.

3. - L'art.19 della legge n.765, stabilisce che le distanze di cui trattasi debbono essere osservate, nella edificazione <<fuori del perimetro dei centri abitati>>.

E' stato chiesto, in proposito, se, con tale espressione la legge abbia inteso riferirsi alla situazione di fatto dell'abitato ovvero se il perimetro in parola debba essere quello definito dai comuni a norma dell'art.17, comma primo, della stessa legge n.765.

E' da osservare, al riguardo, che la circolare ministeriale n.3210 del 28-10-1967, ha precisato i criteri - desunti dalla normativa vigente o dalla giurisprudenza - in base ai quali i comuni debbono effettuare la perimetrazione dei centri abitati: criteri che vengono confermati con le presenti istruzioni .

Ogni definizione del perimetro di cui trattasi, non effettuata sulla base dei detti criteri, sarebbe contraria alla lettera ed allo spirito della legge n.765 e risulterebbe pertanto illegittima; cosicché non sembra possa sussistere alcuna diversità tra "centro abitato" definito ai fini dell'art.17, ovvero individuato per l'applicazione del disposto dell'art.19, e situazione di fatto degli insediamenti aventi le caratteristiche indicate nella circolare 28-10-1967.

In ogni caso, poiché la definizione del perimetro del centro abitato è effettuata dal comune, sentiti i pareri della sezione urbanistica e della sovrintendenza, sarà necessario fare esplicita menzione, nella relativa delibera - che deve riportare la approvazione della G.P.A. - di tale parere, motivando adeguatamente l'eventuale difformità dalle indicazioni di detti uffici.

Infine si fa presente che restano salve le altre disposizioni vigenti in materia, tra le quali l'art.4 della legge 7-2-1961, n.59; e che, pertanto, nei comuni che non abbiano provveduto alla perimetrazione del centro abitato o che abbiano determinato in modo non corretto tale perimetrazione (e che siano sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati) dovrà essere considerata come inclusa nel centro abitato, a tutti gli effetti, la traversa interna formalmente delimitata ai sensi del comma secondo del menzionato art.4.

4. - Il decreto ministeriale n.1404 dell'1-4-1968 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 dei 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 lo 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'art.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 decreto interministeriale n.1404 in data 1-4-1968 nonché quelle che, pur consentendo una certa edificabilità, non abbiano tali caratteristiche. E' 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.

5. - Per quanto riguarda, in particolare, le autostrade, sono necessarie alcune considerazioni.

Come è noto, l'art.9 della legge 24-7-1961, n.729, stabilisce in 25 metri, dal limite della zona di occupazione, la distanza minima da osservare per la costruzione, la ricostruzione e l'ampliamento di edifici e manufatti di qualsiasi specie e in qualsiasi parte del territorio, senza, cioè, distinzione, tra centro abitato e zone esterne a questo.

Tale disposizione, peraltro, non si applica alle autostrade costruite prima dell'entrata in vigore della legge n.729, in base a leggi che non prevedevano alcun distanziamento dell'edificazione. Poiché l'art.19 della legge n.765 e le disposizioni del decreto

interministeriale n.1404, trovano applicazione - anche per quanto riguarda l'edificazione lungo ogni tipo di autostrada - solo al di fuori del centro abitato, resta valido il menzionato art.9 della legge n.729 per ciò che concerne la costruzione di edifici e manufatti lungo i tracciati autostradali che si svolgono all'interno dei centri abitati.

Ciò stante, non vi è dubbio che, almeno per quanto attiene alle autostrade realizzate sulla base della legge del 1961, non solo non può essere consentita, nel centro abitato, alcuna costruzione a distanza inferiore a metri 25 (salvo le deroghe da concedere da parte dell'A.N.A.S.), ma non è neppure ammissibile, in sede di formazione dei piani regolatori, prevedere la costruzione di edifici o manufatti, nell'ambito dei nuovi insediamenti, senza la osservanza della menzionata distanza.

Comunque - a prescindere dalle disposizioni di legge - è da far presente l'assoluta necessità di evitare l'addensamento della edilizia lungo le autostrade: ciò che può ottenersi prevedendo nei piani regolatori e nei programmi di fabbricazione ampie fasce di rispetto lungo l'intero tracciato autostradale interessante il territorio comunale.

6. - Si ritiene di dover chiarire - per una corretta applicazione delle norme di legge in questione - il significato delle espressioni "edificazione" e "manufatto", usate in diversi provvedimenti legislativi concernenti la tutela delle strade.

Invero, il termine "manufatto" comprende qualsiasi costruzione realizzata dall'uomo; mentre il termine "edificazione" indica, più propriamente, le costruzioni aventi forma e funzione di "edifici".

Tuttavia, ai fini della presente circolare, senza approfondire l'esame del significato delle due espressioni, appare sufficiente far presente che l'art.19 della legge n.765 parla unicamente di "edificazione", cosicché la terminologia in questione non può creare dubbi di sorta, per ciò che concerne l'applicazione della normativa riguardante le distanze dal nastro stradale. E' solo da precisare che "l'edificazione" consiste essenzialmente nella esecuzione di "edifici" di qualsiasi grandezza, forma e destinazione; e che tali edifici possono essere realizzati con i sistemi tradizionali (muratura) ovvero con tecniche più moderne, quale ad esempio la prefabbricazione.

In relazione a specifici quesiti rivolti a questo Ministero si deve precisare, infine, che debbono osservare le distanze indicate nel decreto ministeriale n.1404 anche gli "edifici" prefabbricati smontabili che non necessitano di vere e proprie fondazioni; a meno che, per la loro natura, non si tratti di opere che non possano considerarsi stabili o permanenti. E' infine da far presente, anche in riferimento a quanto chiarito al punto 1, che restano ferme le altre disposizioni poste a tutela delle strade e della circolazione - e che non concernono l'edificazione - con particolare riguardo al Regio decreto 8-12- 1933, n.1740, che contiene l'elenco dei manufatti e delle attività che sono vietati ovvero soggetti ad autorizzazione o concessione da parte dell'amministrazione.

7. - Appare opportuno chiarire, anche in relazione a taluni quesiti, la questione riguardante l'ammissibilità della realizzazione di opere varie nelle fasce a protezione del nastro stradale.

In linea di massima - e salvo ad esaminare singoli casi che presentino aspetti particolari - questo Ministero è dell'avviso che in dette fasce - da considerare come vere e proprie zone di rispetto - sia unicamente consentita la realizzazione di opere a servizio della strada con esclusione di quelle aventi carattere di edificazione, quali: alberghi e motel, ristoranti, stazioni di servizio che svolgono una attività diversa da quella del soccorso immediato, ecc.; ferme restando, ovviamente, le disposizioni vigenti specificamente dirette a disciplinare le singole opere. Nelle aree di che trattasi, possono peraltro trovare opportuna collocazione le canalizzazioni dei vari servizi, nel rispetto delle norme vigenti al riguardo; nonché le sistemazioni viarie necessarie per una coordinata e razionale ubicazione delle immissioni laterali nell'arteria principale.

A titolo esemplificativo possono così elencarsi le opere, la cui realizzazione è ammissibile

nelle fasce di rispetto stradale:

- parcheggi scoperti, sempreché non comportino la costruzione di edifici;
- distributori di carburanti con i relativi accessori, per il soccorso immediato degli utenti della strada;
- cabine di distribuzione elettrica;
- sostegni di linee telefoniche e telegrafiche;
- reti idriche;
- reti fognanti;
- canalizzazioni irrigue;
- pozzi;
- metanodotti, gasdotti, ecc.;
- recinzioni in muratura - che a norma dell'art.878 del codice civile non abbiano un'altezza superiore ai 3 metri - in rete metallica, nonché siepi, a delimitazione del confine di proprietà, con l'avvertenza che per le recinzioni in muratura si applicano le disposizioni dell'art.1 del Regio decreto 8-12-1933, n.1740;
- strade a servizio dell'edificazione che si sviluppa fuori della fascia di rispetto stradale; strade di raccordo dei vari sbocchi viari; strade a servizio delle opere consentite in detta fascia.

I sostegni di linee elettriche non sono soggetti alla normativa stabilita dal decreto interministeriale n.1404, in quanto trovano la loro disciplina specifica nel decreto del Presidente della Repubblica 21-6-1968, n.1062.

8. - Circa l'ammissibilità di realizzare costruzioni lungo le autostrade, è necessario far riferimento alle particolari caratteristiche di tali opere sia per ciò che concerne la struttura, sia per quanto riguarda il particolare regime al quale esse sono sottoposte. Le autostrade, infatti, sono costituite non solo dal nastro viabile, ma anche dai servizi e dalle altre pertinenze in genere (ad esempio: fabbricati di stazione, fabbricati di manutenzione, fabbricati delle aree di servizio, ecc.) e sono realizzate sulla base di progetti unitari - e di loro eventuali varianti - che prevedono anche la costruzione di detti servizi e pertinenze. All'atto dell'approvazione di tali progetti, pertanto, potranno essere stabilite, non solo per i manufatti, ma anche per l'edificazione, distanze inferiori a quelle indicate nel decreto ministeriale n.1404.

L'obbligo di osservare le distanze prescritte riguarda, pertanto, l'edificazione non prevista nel progetto dell'autostrada ed, ovviamente, quella realizzata da privati o da enti al di fuori della proprietà autostradale, e non gli edifici che costituiscono essi stessi opere autostradali o comunque pertinenze dell'autostrada.

Per quanto riguarda i "manufatti" - e cioè le opere che non possono considerarsi edifici nel senso sopra illustrato - vale quanto si è detto per le strade ordinarie. Pertanto le canalizzazioni dei servizi, i sostegni telefonici o telegrafici, i relativi piccoli impianti di controllo o distribuzione, ecc., possono essere realizzati - col rispetto della normativa specifica - anche nell'ambito dell'area di rispetto autostradale.

9. - E' sorta questione se siano ammissibili deroghe all'osservanza della normativa di cui trattasi, ed in particolare se possano essere autorizzati ampliamenti di edifici esistenti ed ubicati a distanza inferiore a quella stabilita, per le varie classi di strade, dal decreto n.1404.

Al riguardo, è appena il caso di precisare che l'art.19 della legge n.765 prevede la fissazione di "distanze minime" da osservare nell'edificazione. Il testo della norma citata, pertanto, è chiaramente nel senso che nessuna deroga può essere consentita, per l'edificazione, all'osservanza delle distanze a protezione del nastro stradale.

Lo stesso art.19 esclude l'ammissibilità di ampliamenti delle costruzioni esistenti nelle fasce di rispetto; e ciò sia in rapporto al primo comma la cui "ratio" è quella di lasciare libere da qualsiasi edificazione dette fasce, e pertanto anche dalla edificazione che viene

realizzata in aggiunta a quella esistente; e sia argomentando in relazione al disposto del terzo comma che - per il periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge n.765 e l'emanazione del decreto n.1404 - stabilisce il divieto di "costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti".

Pertanto, in ordine agli edifici esistenti nelle fasce di rispetto, debbono ritenersi ammissibili soltanto i lavori aventi carattere manutentorio, con esclusione di ogni modificazione o aggiunta.

10. - Si deve far presente, infine, che le distanze a protezione del nastro stradale debbono essere osservate nei confronti di tutte le strade ad eccezione soltanto di quelle vicinali o di bonifica; e pertanto, esse vanno osservate anche nella eventualità che una strada appartenente ad una delle quattro classi indicate nel decreto n.1404 non sia allo stato percorribile da autoveicoli a causa, ad esempio, dell'andamento altimetrico del tracciato, della sommaria sistemazione del fondo, ecc.

Per quanto riguarda le disposizioni relative agli incroci ed alle biforcazioni, si fa presente che, qualora delle strade intersecantisi, una soltanto appartenga ad una delle classi indicate nel decreto n.1404, l'edificazione deve osservare le distanze stabilite esclusivamente lungo la strada per la quale è prevista la protezione, senza, perciò, tener conto delle particolari disposizioni stabilite per gli incroci.