

La fascia di rispetto stradale fuori dai centri abitati: il punto

§1. La fascia di rispetto stradale fuori dai centri abitati: ricostruzione dello stratificato quadro normativo, per giungere alla disciplina (forse) applicabile. § 2. Il tema dell'ampliamento e della nuova edificazione "fronteggianti la strada" e la portata del vincolo. § 3. La disciplina della Regione Veneto.

§1. La fascia di rispetto stradale fuori dai centri abitati: ricostruzione dello stratificato quadro normativo, per giungere alla disciplina (forse) applicabile.

Il quadro normativo afferente il vincolo qui d'interesse (si tratterà, merita precisarlo, della fascia di rispetto stradale fuori dai centri abitati) è - come spesso accade - sfaccettato e, nella concreta portata applicativa, risulta marcatamente controintuitivo.

Di primo acchito, infatti, la penetrante lente d'indagine del giurista correrebbe lesta al (Nuovo) Codice della Strada, di cui al D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, sede della normativa in materia. Ivi l'interprete troverebbe agilmente l'art. 16 del Codice, disciplinante proprio il vincolo di inedificabilità, inerente alle fasce di rispetto stradali fuori dai centri abitati. Con ulteriore agile movimento, scoverebbe, inoltre, l'art. 26 del Regolamento attuativo (D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495), volto a conferire specifica consistenza e latitudine al vincolo qui in discussione, completando così ciò che sembrerebbe costituire un quadro organico di disciplina della fattispecie.

Tuttavia, non è così semplice.

Il multiforme ingegno del giurista infatti, freddo alle lusinghe e (specie se avvezzo a questioni di diritto amministrativo) scettico dinnanzi a soluzioni interpretative apparentemente piane, non arrestandosi dinnanzi a siffatto coro di disposizioni, s'avventurerebbe per riflesso condizionato sino alle disposizioni finali - e programmaticamente "*transitorie*" - imbattendosi nell'art. 234, comma V, del Codice della strada, che condiziona l'applicazione della disciplina di cui all'art. 16 del Codice sia alla classificazione dei centri abitati, di cui all'art. 4, sia alla classificazione delle strade, ai sensi dell'art. 2, comma II, così ponendo fuori campo la descritta, piana, disciplina. Infatti, laddove la delimitazione dei centri abitati da parte dei Comuni è traguardo da lungo raggiunto, la classificazione delle strade di cui all'art. 2 si attesta ad oggi quale opera incompiuta; dal che potrebbe essere dubbia l'applicabilità del binomio normativo rappresentato dall'art. 16, D.Lgs. n. 285/1992 e dall'art. 26, comma III, D.P.R. n. 495/1992.

L'ermeneuta, dunque, rimasto orfano di un *corpus* normativo di (apparente) intuitiva applicazione, è costretto a ricercare altre disposizioni applicabili alla fattispecie. Trova il proprio meritato conforto in ben più risalenti disposizioni, ossia nella legge urbanistica nazionale 17 agosto 1942, n. 1150, come integrata con l'inserimento dell'art. 41 *septies*, ad opera dell'art. 19 L. n. 765/1967.

Detto art. 41 *septies* dispone - fuori dal perimetro dei centri abitati - il rispetto di distanze minime dal nastro stradale, misurate dal relativo ciglio, stabilite con Decreto del Ministero per i lavori pubblici in concerto con i Ministeri dei Trasporti e dell'Interno, ossia con il D.M. 1° aprile 1968, in particolare con il suo articolo 4.

Quest'ultimo quadro racchiude una disciplina organica e sufficiente della fascia di rispetto stradale, corredata delle opportune definizioni, classificazioni ed estensioni spaziali del vincolo.

Allo stato, quindi, appare sostenibile l'inapplicabilità dell'art. 16 del Codice della strada e dell'art. 26 del suo Regolamento d'attuazione, e l'applicabilità della normativa previgente. Ciò in ragione, da un lato, dell'inerzia dell'Amministrazione statale, che non ha provveduto alla classificazione delle strade prevista dall'art. 2, comma II, del D.Lgs. n. 285/1992, dall'altro, dell'art. 234, comma V, del Codice della strada, norma che rinvia all'applicazione dell'ordinamento previgente nelle more dell'individuazione comunale del centro abitato e della classificazione statale delle strade. Presupposto, quest'ultimo, ad oggi non ancora sussistente.

L'affermata tesi dell'inapplicabilità dell'art. 16 del Codice della strada e dell'art. 26 del Regolamento attuativo, invero, è stata condivisa anche da quella giurisprudenza, che si è occupata dell'argomento (T.A.R. Toscana, sez. III, 12 luglio 2010, n. 2449; T.A.R. Liguria, sez. I, 13 febbraio 2012, n. 281, sentenza riformata da Cons. St., sez. IV, 27 gennaio 2015, n. 347, ma non sul punto).

Va, però, dato atto di un recente arresto giurisprudenziale (Cons. St., sez. VI, 3 agosto 2017, n. 3889), che, al contrario, ritiene applicabile il Codice della strada ed il suo Regolamento attuativo, sulla base dell'argomento per cui il trasferimento delle competenze in materia stradale dallo Stato alle Regioni ed alle Province - a partire dal D.Lgs. n. 112/1998 - avrebbe comportato la compiuta classificazione delle strade, rendendo quindi applicabili le norme anzi viste.

§2. Il tema dell'ampliamento e della nuova edificazione "fronteggianti la strada" e la portata del vincolo.

Se dovesse prevalere l'ultimo degli orientamenti giurisprudenziali sopra rassegnati, si dovrebbe fare applicazione dell'art. 16 del Codice della strada e dell'art. 26 del Regolamento attuativo, ma non dell'art. 41-*septies* della L. n. 1150/1942 e del D.M. 1° aprile 1968.

Si deve solo all'art. 26 del Regolamento attuativo (o, meglio, all'art. 1 del D.P.R. 26 aprile 1993, n. 147) l'introduzione della locuzione "*ampliamenti fronteggianti le strade*", sconosciuta al sistema basato sull'art. 41-*septies* della L. n. 1150/1942 e sul D.M. 1° aprile 1968, norme che nulla dicevano in merito agli ampliamenti fronteggianti le strade.

Se, quindi, si dovesse ritenere applicabile il *corpus* normativo dato dal Codice della strada e dal Regolamento attuativo, ci si dovrebbe interrogare circa la reale portata della riferita locuzione; più precisamente, se essa debba essere interpretata nel senso che siano consentiti gli ampliamenti e le nuove edificazioni in fascia di rispetto stradale, purché tali interventi vengano realizzati in direzione opposta rispetto alla strada.

Per una risposta di tipo negativo militano i seguenti argomenti.

Una considerazione puramente letterale, posto che la nuova edificazione o l'ampliamento comunque fronteggiano la strada, del tutto irrilevante essendo il fatto che tra essi si interponga un edificio già realizzato. Altrimenti detto, la prospettiva utile è quella che sia ha dalla strada; rispetto ad essa tutto è fronteggiante: sia l'edificio - in ipotesi - preesistente, sia l'ampliamento - sempre in ipotesi - realizzato dalla parte opposta rispetto alla strada. L'interposizione di un esistente edificio può forse nascondere l'ampliamento dalla strada, ma nondimeno esso fronteggia la strada.

Un ulteriore argomento deriva dal fatto che il vincolo generato dalla fascia di rispetto stradale è generalmente qualificato come assoluto (Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2017, n. 1225), irrilevanti

essendo le caratteristiche concrete delle opere realizzate in fascia di rispetto stradale (Cons. Stato, Sez. V, 23 giugno 2014, n. 3147; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 14 aprile 2016, n. 1435), posto che: *“Le distanze previste vanno osservate anche con riferimento ad opere che non superino il livello della sede stradale o che costituiscano mere sopraelevazioni o che, pur rientrando nella fascia, siano arretrate rispetto alle opere preesistenti (cfr. sul punto, ex plurimis, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2008, n. 4719 e Cass. Civ., Sez. II, 3 novembre 2010, n. 22422)”* (Cons. St., sez. IV, 15 aprile 2013, n. 2062).

Del resto, la qualificazione in termini assoluti del vincolo di rispetto stradale discende dall'adozione di una ricognizione della *ratio legis* in ottica particolarmente ampia. Secondo una prospettiva ristretta, il divieto sarebbe diretto esclusivamente a prevenire, da un lato, ostacoli materiali a modifiche al tracciato stradale e, dall'altro, possibili pregiudizi alla sicurezza del traffico veicolare e all'incolumità delle persone. Secondo l'ottica più ampia, invece, il vincolo insisterebbe a presidio di *“una fascia di rispetto utilizzabile per finalità di interesse generale e, cioè, per esempio, per l'esecuzione dei lavori, per l'impianto dei cantieri, per il deposito dei materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza vincoli limitativi connessi alla presenza di costruzioni”* (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1435/2016, *cit.*).

Si è, però, affacciata in giurisprudenza (Cpns. St., sez. VI, 3 agosto 2017, n. 3889, *cit.*) altra e diversa prospettazione, in base alla quale sarebbe comunque consentita l'edificazione all'interno della fascia di rispetto stradale, ove la nuova opera sia retrostante rispetto alla strada.

§3. La disciplina della Regione Veneto.

Sia le norme in tema di fasce di rispetto stradale, sia la giurisprudenza non conducano - complessivamente - ad approdi rassicuranti.

In materia, peraltro, è intervenuta di recente anche la legislazione veneta, con la L.R. 30 dicembre 2016, n. 30. L'art. 63, comma V, della stessa introduce un inedito comma IV *ter* all'art. 41, della L.R. n. 11/2004, incidendo sulla disciplina qui d'interesse in una triplice direzione, ossia consentendo:

1. gli interventi di cui all'art. 3, comma I, lett. a), b), c) e d), D.P.R. n. 380/2001, ad esclusione della demolizione con ricostruzione *in loco*, entro la fascia di rispetto stradale, con riferimento alle costruzioni non oggetto di tutela da parte di PAT e PI;
2. gli interventi di demolizione e ricostruzione in area agricola adiacente ai fabbricati inseriti nella fascia di rispetto stradale, purché il nuovo sedime sia posto in area esorbitante tale fascia ma non oltre 200 metri dal sedime originario;
3. l'approvazione del PI, che, attraverso specifiche schede d'intervento, consenta ampliamenti di fabbricati residenziali esistenti all'interno della fascia di rispetto, purché: a) non siano superiori al 20% del volume esistente; b) siano realizzati sul lato opposto rispetto a quello fronteggiante la strada; c) siano necessari per l'adeguamento alle norme igienico-sanitarie; d) non comportino pregiudizi maggiori alle esigenze di tutela della circolazione; e) il rilascio del titolo edilizio sia preceduto dall'assenso dell'ente proprietario o gerente la strada; f) sia accompagnata dalla sottoscrizione di un atto d'obbligo dell'avente titolo a non richiedere eventuali maggiori somme a titolo di indennizzo in ipotesi di eventuali lavori da svolgere sulla sede viaria.

La novella consente in fascia di rispetto stradale ogni intervento edilizio ad esclusione della nuova costruzione e della demolizione e ricostruzione *in loco*.

La novella consente, altresì, la demolizione e successiva ricostruzione dell'edificio al di fuori della fascia di rispetto stradale, anche sull'adiacente zona agricola, purché entro 200 metri rispetto al sedime originario. In tal caso non vi paiono essere, dipoi, ragioni per non applicare le premialità del Piano Casa, calcolate sul volume preesistente in fascia di rispetto stradale. Forse non è un caso che il limite massimo di distanza (200 metri) del nuovo fabbricato rispetto al sedime originario sia in perfetta assonanza con il medesimo limite di distanza lineare del corpo edilizio separato di cui all'art. 2, comma 2, della L.R. n. 14/2009.

Il nuovo comma IV *ter* dell'art. 41 della L.R. n. 11/2004 non si limita a disciplinare gli interventi edilizi e di demolizione e ricostruzione fuori dalla fascia di rispetto stradale, ma ammette che il Piano degli Interventi possa consentire, per il tramite di specifiche schede di intervento, di ampliare gli immobili residenziali (non altri) ricadenti in fascia di rispetto stradale, ricorrendo le seguenti condizioni, che paiono dover sussistere cumulativamente: (i) l'ampliamento non sia superiore al 20% della volumetria esistente; (ii) l'ampliamento sia necessario per adeguare l'edificio alle norme igienico-sanitarie, alle norme di sicurezza e alle norme in materia di eliminazione delle barriere architettoniche; (iii) l'ampliamento venga realizzato sul lato opposto rispetto a quello fronteggiante la strada; (iv) l'ampliamento non comporti - rispetto alla situazione preesistente - pregiudizi maggiori alla sicurezza stradale; (v) il rilascio del titolo edilizio sia condizionato al rilascio dell'autorizzazione da parte del proprietario o gestore della strada; (vi) il rilascio del titolo edilizio sia condizionato alla sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo con l'esplicito impegno da parte dell'avente titolo a non richiedere maggiori somme a titolo di indennizzo in caso di modifica o ampliamento della sede stradale; il riferimento pare rivolto, in particolare, all'indennità di espropriazione, ma non solo, stante l'ampissima portata della disposizione.

Pur se con i visti limiti, alle ricordate condizioni e nel necessario quadro del Piano degli Interventi in Regione Veneto è, quindi, normativamente consentito realizzare ampliamenti in fascia di rispetto stradale.

Viatico rispetto all'applicazione della vista norma regionale viene senz'altro dalla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. VI, n. 3889/2017, *cit.*), rispetto alla quale la disposizione veneta appare financo restrittiva.

Per il vero, la novella veneta rimonta a ben prima dell'arresto giurisprudenziale sopra citato e, con ogni probabilità, lo scopo era quello di vincere - in parte, con molte restrizioni e con qualche dubbio di costituzionalità - il vincolo di inedificabilità (assoluto in base alla giurisprudenza prevalente) in fascia di rispetto stradale.

In conclusione, il quadro dell'edificabilità in fascia di rispetto stradale non si presenta ancora con contorni nitidamente definiti, essendo interessato da oscillazioni giurisprudenziali, stimulate da un sistema normativo non certo cristallino.

Simone Pavan

Alessandro Veronese