

Comune di Ravenna

Applicazione dell'art.6 e segg. delle norme di attuazione del P.R.G. approvato con D.P.R. 2.2.1966

Delimitazione dei centri extra urbani

Ottobre 1970

relazione

## Introduzione

In attesa della elaborazione della grande variante al P.R.G., si rendono necessari interventi da adottare nei tempi brevi, con l'obbiettivo di superare le carenze riscontrate nella normativa vigente, riferibili principalmente alla perimetrazione dei centri del forese e alle particolari situazioni riscontrate in alcuni quartieri cittadini e nei centri del litorale.

I motivi dell'operazione risiedono nella difficoltà pratica di applicare in coerenza con quanto prescrivono le norme di attuazione del P.R.G., che regolano l'attività edilizia nei centri del forese e nelle località balneari, e nell'esigenza di adeguare alla situazione riscontrabile attualmente in alcuni quartieri cittadini, la relativa normativa di piano, in accordo coi caratteri dell'urbanizzazione (tipologie e densità edilizia in particolare) che hanno informato e tendono a configurare spazialmente la struttura di detti quartieri.

Le disposizioni in contesto, hanno carattere decisamente generale e fanno riferimento a tutta una serie di strumenti urbanistici da predisporre a completamente delle previsioni di P.R.G. e che finora sono mancati.

E' evidente in ogni caso l'aspetto urbanistico della operazione e ne vanno chiariti i termini concreti di politica territoriale connessi, la loro traduzione in termini spaziali di utilizzo dei suoli, di densità di edificazione, puntualizzando nel contempo i criteri adottati a questo livello in coerenza con l'obbiettivo sottinteso: evitare il consolidarsi di situazioni patologiche tendenti con evidenza alla crenicità.

Il forzato rimando a tempi successivi di uno studio completo, analitico, risolutivo dei problemi e delle carenze presenti ai vari livelli (da quello infrastrutturale, ai servizi, al "problema della casa") non disattende la problematica aperta, ma stimola a discorsi urbanisticamente più maturi ai fini di un "disegno" logico dello sviluppo dei centri minori. Alle state attuale delle cose la perimetrazioni si impongono per una chiarezza operativa, sia per l'Amministrazione sia per i privati, per una definizione dei terreni edificabili e di quelli agricoli, e nei riguardi del rispetto della rete viaria in conformità a quanto prescritto dal D.M. 1 aprile 1968. Entrando nel merito della questione e per chiarirne i termini si ritiene utile riportare analiticamente le disposizioni previste dalla normativa, evidenziandone via via i fattori che hanno provocato la situazione contestata.

Normativa vigente (P.R.G.)

Le norme di attuazione del P.R.G. dispongono allo art.4 che 'L'attuazione del P.R.G. avverrà mediante Piani Particolareggiati..... in tutte le zone balneari e nelle zone di ampliamento delle frazioni e dei nuclei extraurbani, indicati nelle planimetrie in scala 1:25.000 e 1:5.000 del P.R.G. ..." Si può intanto osservare che le planimetrie di P.R.G. non danno indicazione alcuna per quanto riguarda i centri del forese, nè individuano quali siano quelli a cui la norma citata si applica. L'unica indicazione riscontrabile è la denominazione di località sulla cartografia di fondo.

Alle zone di ampliamento delle frazioni da' riferimento l'articolo 6 prescrivendo che "Nelle zone di ampliamento delle frazioni e dei nuclei extraurbani, l'Autorità Comunale potrà concedere l'edificazione in attesa dell'adozione del relativo Piano Particolareggiato, limitatamente alle effettive esigenze abitative del luogo.

In tale caso le costruzioni dovranno adeguarsi alle indicazioni del P.R.G. e delle presenti norme di attuazione nonché a quelle particolari che saranno stabilite caso per caso dall'Autorità Comunale.

Liberando così una possibilità alle attività che lo art.5 vietava in maniera categorica prima dell'adozione da parte del Comune dei relativi P.P.

Di seguito, all'art. 20, si legge: ".....Nelle zone di ampliamento delle frazioni e dei nuclei extraurbani, per le costruzioni da eseguire prima dell'adozione dei rispettivi P.P. ai sensi dell'art.6 delle presenti norme le prescrizioni relative alle distanze ed altezze degli edifici sono quelle di cui alle zone semiestensive".

Come s'è visto si fa riferimento a zone e nuclei che però non risultano determinati da nessuna cartografia o relazione illustrativa specifica, per cui l'ambito di applicazione delle norme risulta assai controverso. Di qui la necessità di una individuazione e perimetrazione dei nuclei e dei centri extraurbani cui riferire le disposizioni regolatrici.

Passando a considerare i centri residenziali permanenti del litorale, la prima osservazione che ne deriva è che le norme fanno riferimento a "zone balneari senza distinzione alcuna fra centri abitati in permanenza e zone turistiche. Il concetto si trasferisce poi tale e quale al disegno delle tavole di P.R.G.-

L'art. 31 delle norme dispone che: " Le costruzioni nelle zone balneari devono essere destinate esclusivamente ad abitazioni singole o collettive a carattere stagionale e ad attrezzature a carattere turistico.

Sono consentite altresì costruzioni destinate ad accogliere le abitazioni degli addetti, nonché attività artigianali e commerciali direttamente connesse al turismo".

Nessun accenno si fa, ovviamente, a quegli insediamenti a carattere permanente, che costituiscono in gran parte il nucleo centrale nelle zone balneari del litorale ravennate, veri e propri centri abitati extraurbani.

L'art. 32 da disposizioni circa le densità fabbricative nelle zone balneari, prescrivendo indici di 1 mc/mq negli isolati destinati ad abitazioni singole e collettive e di 2,5 mc/mq in quelli destinati alla formazione dei centri direzionali turistici, la dislocazione e determinazione dei quali rimanda ai rispettivi P.P. tuttora mancanti.

Tutta questa serie di rimandi di determinazioni e di localizzazioni a strumenti urbanistici mai approvati ha provocato l'impegno a disporre una serie di atti e documenti utili alla razionalizzazione e normalizzazione della materia.

#### Criteri operativi

Al fine quindi di definire in modo coerente e chiaro i termini di applicazione delle disposizioni previste dalle norme su riportare (in particolare gli artt. 6 e 20) si è proceduto alla individuazione delle frazioni e dei nuclei abitati da perimetrare.

Si sono presi in considerazione i nuclei aventi un minimo di attrezzature e servizi pubblici si da poterli considerare "centro abitato". In Tal senso ci si è riferiti ai criteri espressi nella circolare ministeriale del 28. IO. 1967 "Istruzioni per l'applicazione della legge 6.8. 1967 n.765 ...." che riporta le istruzioni fornite dall'ISTAT; nonchè una interpretazione giurisprudenziale del "centro abitato" data dalla Corte di Cassazione che definisce "centro abitato" quel complesso di edifici abitati che sia sufficientemente organizzato, mediante l'impianto di servizi pubblici essenziali".

Seguendo il criterio ora esposto si è rilevato un numero non indifferente di centri del forese e del litorale (sessanta), che presentavano caratteristiche evidenti di centro organizzato o per la presenza di attrezzature pubbliche (scuole, attrezzature per lo sport, assistenziali, religiose, ecc.) o servizi pubblici (poste-telegrafi, sportelli bancari, cinema, uffici amministrativi, ecc.) e di prima necessità (negozi, ecc.).

Ai fini della perimetrazione, nessuna distinzione si è fatta tra centri del forese e centri del litorale, come giustificano sia la presenza di caratteri urbanistici del tutto simili nei due casi (organizzazione spaziale, socio-economica, commerciale....), sia il disegno urbanistico predisposto dal P.R.G. (I).

I risultati dell'operazione proposta si estrinsecano in definitiva nei seguenti momenti:

- a) perimetrazione dei centri abitati del forese e dei centri permanenti del litorale, all'interno della quale vale quanto dispongono gli artt. 6, 19, 20 delle norme di attuazione del P.R.G., che si riassume ai fini della edificabilità nei seguenti indici:

- densità di fabbricazione	25.000 mc/Ha
- numero max dei piani fuori terra	3
- altezza max	ml 12,00
- distanza min. dai confini interni	ml 4,00
- distanza min. dall'asse stradale	ml 6,00

Per il computo della densità di fabbricazione vale quanto disposto dall'art. 19 delle norme di P.R.G.

b) le aree esterne alla perimetrazione ricadono sotto le prescrizioni previste dalle norme di P.R.G. per le relative zone.

La documentazione resa disponibile dall'operazione è sottoposta poi all'esame dei Consigli di Delegazione e di Quartiere per le eventuali osservazioni e agli Organi consultivi e decisionali dell'Amministrazione per le controdeduzioni che si rendono necessarie per la definitiva approvazione ed esecuzione.

---

(I) L'obbiezione che i centri oggetto di perimetrazione nell'ambito delle zone balneari, siano soggetti per P.R.G. alla normativa che regola dette zone (giustificando l'assezione con le specifico segno grafico che nelle tavole di PRG contrassegna queste zone) cade allorchè si verifica la medesima situazione per i centri del forese, che in analogia dovrebbero essere regolati dalla disposizioni relative al territorio agricolo (individuato dalla mancanza di segno grafico nelle tavole di P.R.G.).



### Conclusioni

La perimetrazione dei nuclei extra urbani nasce dalla volontà di prendere diretta coscienza di un territorio, quello del Comune, e di prendere atto di una realtà urbanistica, finora sconosciuta a qualsiasi documento.

Si è constatata così la presenza del territorio del forese di centri urbani legati in veri e propri sistemi, confermata dalle conclusioni cui sono giunte le assemblee cittadine e le riunioni dei vari Consigli di Delegazione e Comitati Cittadini nella discussione delle perimetrazioni.

Ne è scaturita inoltre l'individuazione di una realtà urbana che a livello dei centri superiori era già evidente e conosciuta, ma che ha rivelato anche a livello degli insediamenti minori una vivacità di relazioni, che non può più essere ignorata e di cui di dovrà tener conto in sede di future previsioni urbanistiche.

In questo senso l'operazione, primo vero atto urbanistico che investe il forese, assume l'intenzione di atto intermedio fra vecchio e nuovo P.R.G.-

Va precisato a questo punto, per confermare quanto già detto, che l'intenzione della perimetrazione non è una previsione (a livello attuale un discorso sullo sviluppo delle frazioni non potrebbe essere che vago e incontrollabile; è solo in sede d'impostazione e di elaborazione alla variante al P.R.G. che l'argomento potrà essere affrontato e portato avanti in maniera valida e coerente), ma di fare il punto su una situazione di fatto.

Si può del resto affermare che il risultato dell'operazione trascende la semplice constatazione di uno stato di fatto, che non poteva più essere ignorata, e va a identificarsi con la chiarezza operativa che deriva da un comportamento, che nell'ambito specifico, supera la discrezionalità finora presente nelle decisioni, per ba-

sarsi, sul piano attuativo, in una decisione unanime, generalizzata a tutto il territorio.

Si predispose così uno strumento che, supplendo alle carenze attuali si oppone efficacemente alla proliferazione ~~xxx~~ incontrollata dell'urbanizzazione nel territorio agricolo.

Negli ultimi anni il territorio del Comune è stato oggetto di un'urbanizzazione, più o meno appariscente, i cui effetti accumulati nel tempo hanno portato, allo stato attuale, a una situazione a carattere patologico e urbanisticamente insostenibile.

Alla diffusione a macchia d'olio delle periferie cittadine si aggiunge quella di centri abitati che si snodano per chilometri lungo le strade principali di comunicazione, privi di infrastrutture e attrezzature che ne rendono possibile a un livello sufficiente le relazioni socio - economiche e l'abitare.

In questo senso quindi la perimetrazione si propone come strumento di controllo e di freno allo sviluppo incontrollato dell'edificazione ai bordi delle vie di comunicazione, ai fini anche dell'applicazione delle disposizioni contenute nel D.M. 1.4.1968 per la determinazione delle distanze dai nastri stradali.

Atti delle perimetrazioni

L'U.T. in data 12.6.69, in applicazione della norma (art.4) del P.R.G. che prevedeva da parte dell'Amministrazione l'adozione entro tre anni dall'approvazione del P.R.G., dei piani particolareggiati a regolamentazione dei centri del forese, delle zone balneari e dei nuclei extraurbani, ha presentato all'Amministrazione, previo parere del Consulente Legale una serie di quesiti per avere direttive in merito e per quanto riguardava l'applicazione della Legge Urbanistica e il D.M.

1.4.68 che interessa direttamente i centri del forese.

Si riportano di seguito i documenti relativi:

- referto Pg. n. 21955 del 12.6.69, Prot. spec.n.5121,
- oggetto: ampliamenti di attività industriali del forese o nuovi insediamenti industriali -

"Sono frequenti le richieste per ampliamenti oppure per nuovi insediamenti di attività a carattere industriale nei centri comunali del forese.

Trattasi di mulini, frigoriferi, cantine sociali ed impianti vari, al servizio delle località e legati alla vita economica e agricola dei paesi.

Dette industrie sono da assimilarsi a giudizio dello scrivente ufficio a quelle "non nocive" per le quali il PRG indica nelle tavole 1:5000 apposite zone e stabilisce una speciale normativa.

A giudizio dell'Ufficio, in mancanza di apposita normativa da parte del PRG, dovrebbero essere applicabili, in attesa dell'adozione dei piani particolareggiati, anche ai centri del forese le norme relative alle industrie non nocive, comunque si chiede parere alla Divisione Legale.

Parere del Consulente Legale in data 21.6.69 Pg.n.23124 paragrafo 10)

Ampliamenti di attività industriali del dorese e nuovi insediamenti industriali.

Con richiamo a quanto prospettato nel precedente punto 8), il forese, in mancanza del p.p., può essere disciplinato solamente dalla norme previste dall'art. 18 del piano, salvo la possibilità di consentire progetti di lottizzazione nei limiti stabiliti dalla citata norma. Ciò significa, che in mancanza di qualsiasi previsione di piano ed in carenza di piano particolareggiato, l'unica edificazione consentita nel forese è di tipo residenziale, con esclusione di qualsiasi attività industriale od artigianale. Allo stato delle cose tale grave carenza può essere superata esclusivamente mediante un piano di lottizzazione ad iniziativa di privati che contempli anche la formazione di zone a carattere artigianale o industriale. Naturalmente è data la possibilità di consentire certi tipi di edificazione nel territorio agricolo, secondo quanto prevede l'art. 39 delle norme e cioè l'installazione di attività connesse con l'agricoltura. E' appena il caso di rammentare che la definizione di attività industriale o artigianale è di carattere restrittivo, per cui debbono escludersi da tale divieto quelle iniziative di carattere temporaneo che si esauriscono in alcuni cicli di lavorazione (cave di ghiaia, ricerche metanifere, ecc.)

Il Consulente Legale  
F.to: Paganini

- Referto Pg. n. 21953 del 12.6.69, Prot. Spec. n. 5122,
  - Oggetto: Nuclei periferici ed extraurbani indicati nelle planimetrie 1:500 del PRG coi numeri romani -
- "In base all'art. 4 delle norme di attuazione del PRG, nei comparti indicati nelle tavole 1:500 del PRG stesso coi numeri romani, è prevista l'adozione di piani particolareggiati entro tre anni dal decreto di approvazione del

PRG e della sua pubblicazione.

Tale termine è scaduto il 6 corrente mese.

Tenuto conto che il PRG indica per i comparti sopracitati la zonizzazione e che in molti casi esistono già le opere di urbanizzazione primaria, eseguite dal Comune, si chiede di sapere se le licenze richieste debbano ancora essere subordinate all'adozione dei piani particolareggiati oppure se possono essere rilasciati permessi edilizi nel rispetto delle norme stabilite dalla Legge Urbanistica.

Si chiede inoltre di conoscere se devono o meno essere accolti piani di lottizzazione di terreni interessanti parte di detti comprensori distinti a numero romano è già soggetti a piani particolareggiati.

Parere del Consulente Legale in data 18.6.69

La mancanza dell'adozione del P.P. nei termini previsti, comporta il permanere delle prescrizioni edilizie previste dal PRG nelle zone sottoposte a tali piani particolareggiati. Senza quel mezzo urbanistico il Comune non può procedere all'espropriazione, ovvero mantenere vincoli che comportino l'inedificabilità, ma deve consentire le costruzioni secondo la tipologia stabilita per le zonizzazioni di cui ai comparti in questione.

Il Comune deve consentire altresì la formazione di piani di lottizzazione che sostituiscono i piani particolareggiati, sia ai sensi dell'art. 13 del piano regolatore, sia a norma dell'art. 2 della legge 19.11.1968 n. 1187, sia infine per gli effetti dell'art. 17, 6° comma - che chiaramente identifica il piano di lottizzazione come strumento urbanistico alla pari del piano particolareggiato.

Il Consulente Legale  
F.to Paganini

-Referto Pg. n.21952 del 12.6.69 Prot.Spec.n.5123

-Oggetto: Centri del Forese.

In base all'art.4 delle norme di attuazione del PRG, nelle zone di ampliamento delle frazioni (indicate nelle planimetrie in scala 1:25.000 di PRG), il P.R.G. stesso deve attuarsi a mezzo di Piani Particolareggiati. Tali piani avrebbero dovuto essere adottati entro 3 anni dalla data del decreto di approvazione del citato P.R.G. e della sua pubblicazione.

Detto termine è scaduto il giorno 6.6. del corrente mese.

Tenuto conto di quanto segue:

- A) i centri comunali del forese non hanno la perimetrazione di cui all'art. 17 della legge ponte;
- B) è stata richiesta al Ministero LL.PP. ma non ancora concessa, la proroga per l'adozione dei piani particolareggiati;
- C) lo studio di detti piani non è ancora iniziato;
- D) il P.R.G. non prevede alcuna normativa in caso di inottemperanza all'obbligo dell'adozione nei termini prescritti dei citati piani particolareggiati;
- E) l'art.17 della legge ponte fissa la normativa, nei casi di Comuni sprovvisti di P.R.G.-

Si chiede alla Divisione Legale di voler chiarire se è possibile continuare in via transitoria ad operare secondo le disposizioni di cui agli artt.6-18-20 delle norme di attuazione del PRG, oppure se debbasi seguire altra normativa.

Parere del Consulente Legale in data 18.6.69 Pg.n.21952  
La soluzione del quesito sottopostomi trova la sua essenza in una decisione del Consiglio di Stato n.1478 del 3.II.1967, laddove viene stabilito che i piani rego-

che demandano all'adozione dei piani particolareggiati le prescrizioni di zona, sono sottoposti medio tempore alla normativa edilizia prevista dal piano per la zona in questione anche con una disciplina di riferimento. La mancanza dell'adozione del piano particolareggiato nei termini previsti dal P.R.G. costituisce non già una carenza impeditiva di ogni iniziativa edilizia, ossia la mancanza di un mezzo atto a creare lesioni nei confronti dei terzi, ma puramente, e semplicemente un inadempimento da parte del Comune che non può avvalersi di tale mezzo per i fini che la legge prevede.

Ciò significa che senza il piano particolareggiato il Comune non può procedere all'espropriazione, non può stabilire preventivamente una programmazione planivolumetrica e non può mantenere i vincoli di inedificabilità nelle zone destinate a verde pubblico o a verde di rispetto, ma deve consentire l'edificazione secondo i criteri stabiliti dagli artt. 6, 18 e 20 delle norme di attuazione al P.R.G.: infatti è giuridicamente inconcepibile che un piano regolatore solamente perchè mancante del piano particolareggiato, cessi la sua efficacia prescrittiva, stante la natura urbanistico-programmatica del piano regolatore generale.

E' appena il caso di rammentare che la carenza del piano particolareggiato può sempre essere sopperita da lottizzazioni di iniziativa privata, semprechè siano rispettate le prescrizioni di zona.

Il Consulente Legale  
F.to: Paganini



Verbali dei Consigli di Delegazione per l'approvazione della perimetrazione.

Delegazione di S. Alberto

Il Consiglio della Delegazione di S. Alberto, riunitosi in data 16.6.1970 per approvare le perimetrazioni dei centri di Mandriole, S. Romualdo, S. Alberto, Savarna, dopo una chiara relazione da parte del Presidente su quanto è emerso dalle diverse riunioni tenute nei singoli centri, alle quali hanno partecipato, oltre ai Consiglieri del luogo, i rappresentanti delle cooperative, dei sindacati, delle segreterie dei partiti politici, ecc., ha esaminato le perimetrazioni dei suddetti paesi.

Dopo ampia discussione sui diversi aspetti e problemi connessi a queste perimetrazioni, il Consiglio approva le perimetrazioni di detti centri, come risulta dalle planimetrie allegate al presente verbale

.....omissis.....

p/ IL CONSIGLIO DELLA DELEGAZIONE  
COMUNALE DI S. ALBERTO

IL PRESIDENTE

F.to: Ravagioli Nello