

COMUNE DI FOLLONICA



CRONISTORIA URBANISTICO-EDILIZIA PER LA DEFINIZIONE DEL CENTRO ABITATO

CAPO 1.

LEGGI NAZIONALI, REGOLAMENTO EDILIZIO, LICENZA EDILIZIA

1.a) Fino all'entrata in vigore dell'art. 33 della legge 1150 del 17 agosto 1942, la materia dei regolamenti edilizi era disciplinata unicamente dall'art. 111, comma 2, del R.D. 297 del 12 febbraio 1911 (regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi comunali e provinciali).

Secondo tale disposizione, i regolamenti edilizi dovevano contenere «la determinazione del *perimetro dell'abitato* cui si debbono intendere circoscritte le previsioni dei regolamenti stessi».

La giurisprudenza e la dottrina del tempo erano concordi nel ritenere che l'elencazione contenuta in questa norma avesse carattere esemplificativo. Ma per quanto estensivamente si volesse interpretare questa espressione, era certo che essa non poteva coincidere con tutto il territorio comunale.

Per la Circolare n. 4052 del 10 ottobre 1913, «la parola abitato può intendersi indubbiamente con una certa larghezza, con l'ammettere cioè che siffatti regolamenti possano estendere la loro efficacia anche nelle zone nelle quali le costruzioni edilizie diventano frequenti o cominciano a svolgersi così da far presumere che, in un tempo non lontano, si formerà un centro di abitazione. Non potrebbe però ammettersi che i regolamenti edilizi estendessero la loro azione a tutto il territorio comunale, e neppure da comprendere zone rurali. Anche le frazioni possono rientrare nell'abitato, purché costituiscano di fatto piccoli centri».

1.b) Il Regolamento Edilizio del Comune di Follonica, approvato dalla Giunta Provinciale Amministrativa nella seduta del 27.12.1923, introduceva quindi la necessità, per gli interventi edilizi da realizzarsi “*nell'abitato del Comune*”, della denuncia o preventivo avviso scritto al Sindaco, il quale interpellata la Commissione Edilizia doveva comunicare agli interessati la deduzione della predetta Commissione con l'opportuno adempimento. Non era quindi ancora definito un titolo abilitativo (licenza edilizia) e neppure il R.E.C. era accompagnato da una individuazione del “*perimetro dell'abitato*” come disponeva il R.D. n. 297/1911.

Si riportano di seguito gli Artt. 1 e 7 del R.E.C.:

Art. 1

1. Resta a chiunque vietato intraprendere la costruzione di nuove fabbriche, la demolizione, l'ampliamento, il restauro o l'abbellimento di tutte o di qualsiasi parte delle case od edifici di qualunque sorta, prospicienti o in prossimità delle piazze, vie, vicoli, passaggi pubblici, che esistano o sia da aprirsi o formarsi nell'abitato del Comune, senza preventivo avviso scritto al Sindaco, il quale interpellerà in merito la Commissione Edilizia.

Art. 7

1. Nella denuncia, che per l'Art. 1 gli interessati sono tenuti a fare al Sindaco, prima di iniziare qualunque lavoro, dovrà indicarsi il luogo in cui è posto l'edificio e descrivere le opere da eseguirsi, quando queste siano di poca entità e non si riferiscano a nuove costruzioni o varianti di forma dell'edificio stesso.
2. Ove invece si tratti di nuova costruzione, di riedificazione e di sensibili ampliamenti dei fabbricati, alla denuncia dovranno essere annessi gli opportuni disegni.
3. Il Sindaco, previa sommaria informazione sulla denuncia ricevuta da parte dell'Ingegnere principale, sottoporà la denuncia stessa alla Commissione Edilizia, in conformità al disposto dell'Art. 5 ed espletterà ogni altra formalità amministrativa, comunicherà agli interessati la deduzione della predetta Commissione con l'opportuno adempimento.
4. Chiunque intraprendesse i lavori senza la preventiva denuncia, incorrerà nella penalità comunicata dal presente regolamento.

1.c) La norma che per prima prescrive la licenza edilizia è il Regio Decreto Legge n. 640 del 25 marzo 1935 (convertito nella Legge n. 2471 del 23 dicembre 1935), "Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti". Secondo la giurisprudenza la disposizione di cui all'Art. 4, che sotto si evidenzia, è stata tacitamente abrogata per effetto dell'art. 31 della legge 1150/1942.

Si riportano di seguito i comma 1 e 4 dell'Art. 4:

Art. 4

1. Coloro che intendano fare nuove costruzioni, ovvero modificare od ampliare quelle esistenti debbono chiedere al podestà apposita autorizzazione, obbligandosi ad osservare le norme particolari dei regolamenti di edilizia e d'igiene comunali.
4. Qualora vengano iniziati i lavori senza autorizzazione ovvero vengano proseguiti quelli per i quali sia stata notificata ordinanza di sospensione, il podestà ordina la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali di cui all'art. 106 del t. u. della legge comunale e provinciale o di quelle maggiori contenute nei regolamenti edilizi. L'ordinanza del podestà ha carattere di provvedimento definitivo.

1.d) Con la Legge Urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942 veniva confermato che la licenza era necessaria "*nei centri abitati*" per le nuove costruzioni o per interventi sull'esistente. Nelle disposizioni non compaiono specifiche disposizioni relative a varianti sulle nuove costruzioni già oggetto di licenza; non sono riportate neppure discipline che limitassero l'edificazione in assenza degli strumenti della pianificazione e del Regolamento edilizio.

Si riporta di seguito il comma 1 dell'Art. 31:

Art. 31

1. Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati e ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al Podestà del Comune.

CAPO 2.

AMBITO TERRITORIALE E LICENZA EDILIZIA

2.a) Nell'arco del periodo 31 ottobre 1942 – 1 settembre 1967, vigeva il testo originario dell'art. 31, comma 1, della Legge Urbanistica n. 1150/1942, come sopra riportato, che prevedeva l'obbligo della licenza edilizia per interventi all'interno del *centro abitato*.

Per centro abitato si doveva intendere qualunque raggruppamento edilizio, facente parte o no del nucleo urbano, anche se non raggiungesse la consistenza di una frazione o borgata (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 1205 dell'11 dicembre 1954, sent. n. 191 del 29 gennaio 1955, sent. n. 1144 del 27 settembre 1955; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 2685 del 30 maggio 1960).

Si riportano di seguito le definizioni di frazione(*) e borgata(°):

(*)*Parte di territorio comunale comprendente di norma un centro abitato, nonché nuclei abitati e case sparse gravitanti sul centro. Dotata di modesta autonomia, è un'entità territoriale minore individuata in base alle condizioni antropo-geografiche e giuridicamente riconosciuta con atto del Comune.*

(°)*Centro abitato isolato dal comune da cui dipende amministrativamente; case sparse, lungo o presso una strada maestra*

2.b) L'art. 10 della Legge n. 765 del 6 agosto 1967, entrata in vigore il 1° settembre di quell'anno, modificava l'art. 31, comma 1, della legge 1150/1942, disponendo che “*nell'ambito del territorio comunale*” per seguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione occorresse preconstituersi la licenza edilizia.

Di conseguenza, per i lavori iniziati dopo il 1° settembre 1967 perde di ogni significato la circostanza che l'immobile sorga all'interno o all'esterno del centro abitato oppure in zona di espansione o che il regolamento edilizio estenda l'obbligo della licenza all'intero territorio comunale.

Si riportano di seguito il comma 1 dell'Art. 31 come modificato dall'art. 10 della L. 765/67:

Art. 31

1. Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliamenti, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco.

CAPO 3.

EVOLUZIONE DEL CENTRO ABITATO

3.a) La finalità della definizione dell'evoluzione del centro abitato è rappresentata dalla possibilità che viene data, una volta stabiliti i perimetri dal 1942 al 1967, ai cittadini tutti per redigere correttamente le dichiarazioni di conformità degli edifici che, alla luce delle vigenti disposizioni di legge, debbono essere a corredo di atti di compravendita. Agli atti del Comune di Follonica non risultano deliberazioni che abbiano determinato il perimetro del centro abitato nel periodo temporale sopra indicato; periodo entro il quale, come da quanto ai precedenti paragrafi 1 e 2, era obbligo munirsi della licenza edilizia per potervi edificare.

3.b) Per definire, in maniera il più possibile corretta, i perimetri del centro abitato succedutisi nell'arco temporale 1942-1967 si sono recuperate sia foto aeree, del 1940 e 1954, che elaborati di strumenti urbanistici redatti nel 1963 [piano Regolatore Generale non adottato] e nel 1973 [Programma di fabbricazione adottato e poi approvato], che riportavano lo stato attuale della città rilevato antecedentemente alla stesura degli strumenti medesimi.

Si riportano di seguito le foto e gli elaborati suddetti:

3.b.1) FOTO AEREA DEL 1940

[I.G.M. foglio 119/127 – volo 1940 – serie 62]

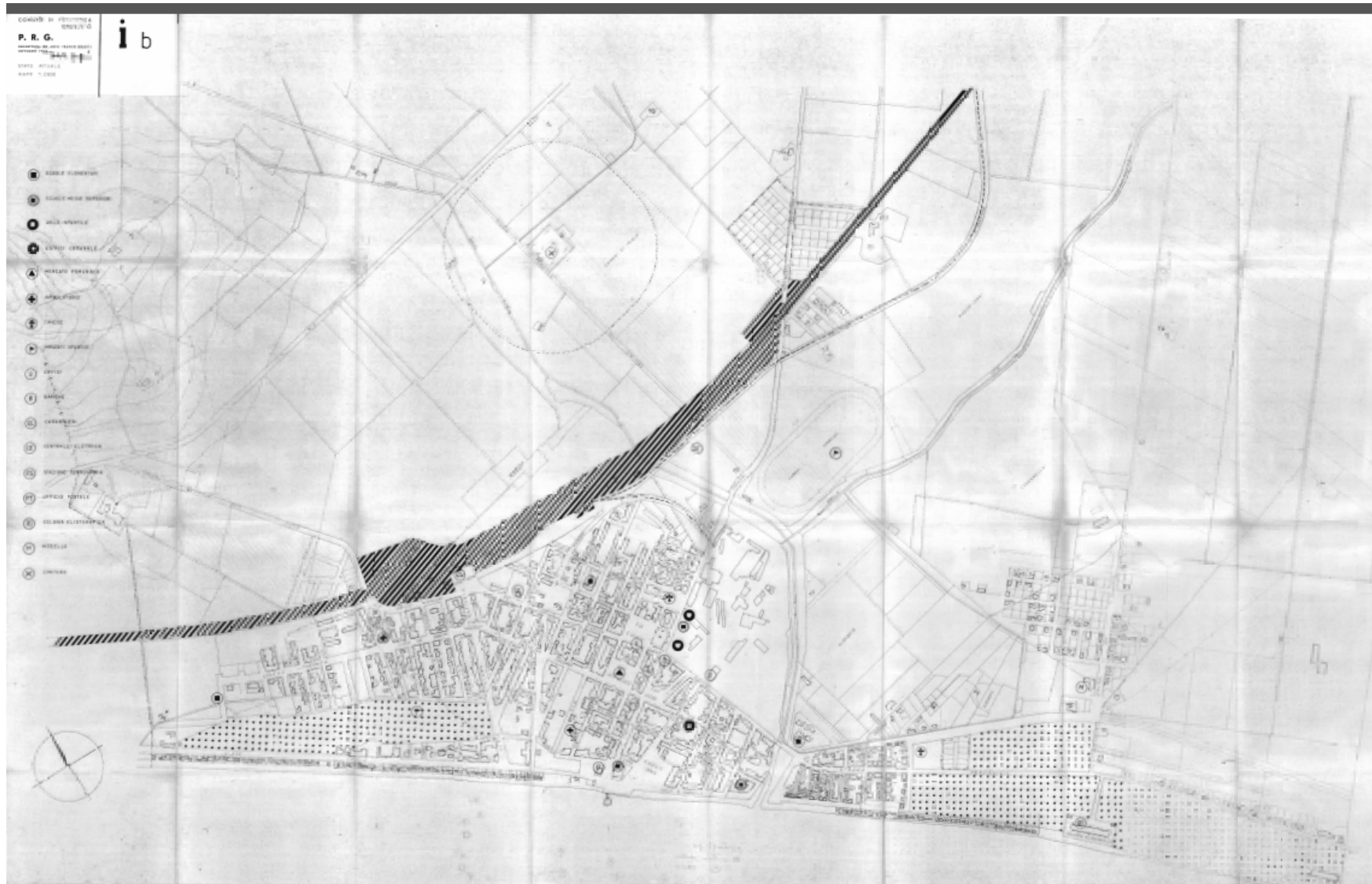


3.b.2) FOTO AEREA DEL 1954

[I.G.M. foglio 127 – volo 1954 – serie 5 – fotogrammi 137-139]



3.b.3) STUDIO PER IL PIANO REGOLATORE GENERALE [TAV. “ib” Stato Attuale]
Progettista: Arch. Franco Melotti - Novembre 1963



**3.b.4) PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE - REGOLAMENTO EDILIZIO DEL 1973-1974 [Tav. 7i – Stato Attuale]
adottato con Delibera Consiglio Comunale n. 345 del 18/08/1973 -
approvato con Delibera Giunta Regione Toscana n. 965 del 06/02/1974)
Progettista: Arch. Franco Melotti - Agosto 1973**



Questo elaborato è servito quale carta di controllo rispetto alla evoluzione successiva all'entrata in vigore della legge n. 765/67.

3.b.5) EVOLUZIONE SIGNIFICATIVA DEL CENTRO ABITATO PER PERIODI

A – 1942 al 1954 - Le foto aeree riportate evidenziano un incremento dell'attività edilizia che si concentra soprattutto:

- in continuità all'edificato verso N.O. fino a raggiungere il perimetro dell'opificio che sarà poi la fabbrica Fontani (questo sarà poi il rione "Zona Nuova" con asse Via Santini – Via Litoranea).



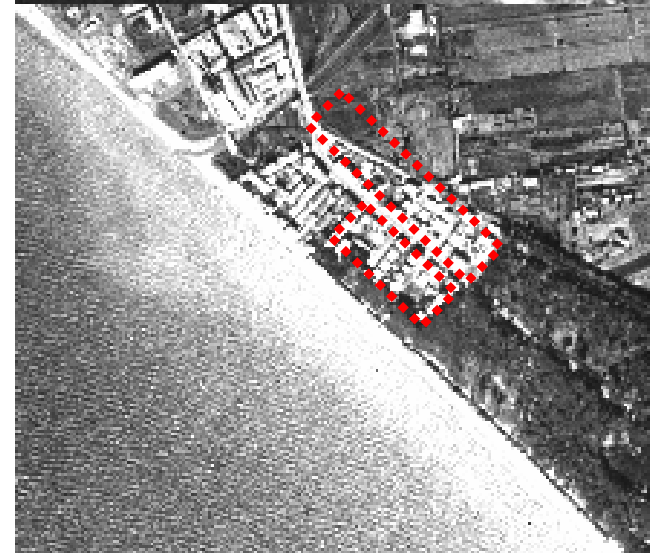
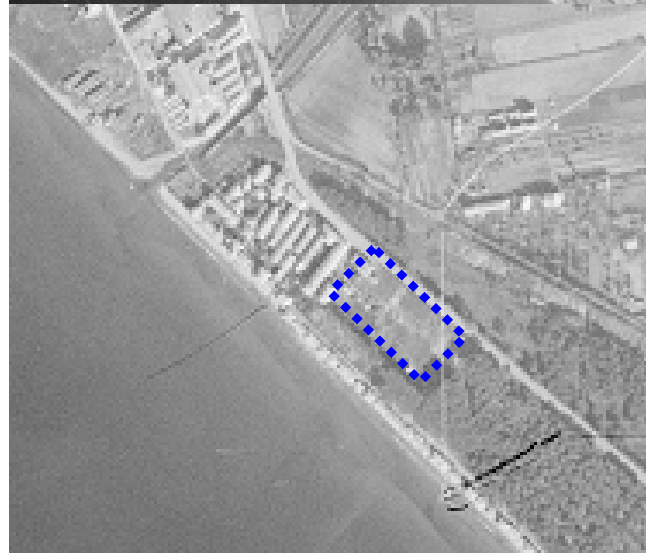
Si nota altresì che la pineta di ponente ha uno sviluppo maggiore verso monte rispetto all'attuale delimitata dalla Via Lamarmora



- in continuità all'edificato verso S.E. fino a raggiungere la pineta demaniale di levante e poi verso monte fino a raggiungere la Via Palermo (si tratta del completamento del rione "Senzuno" con asse Via della Repubblica).



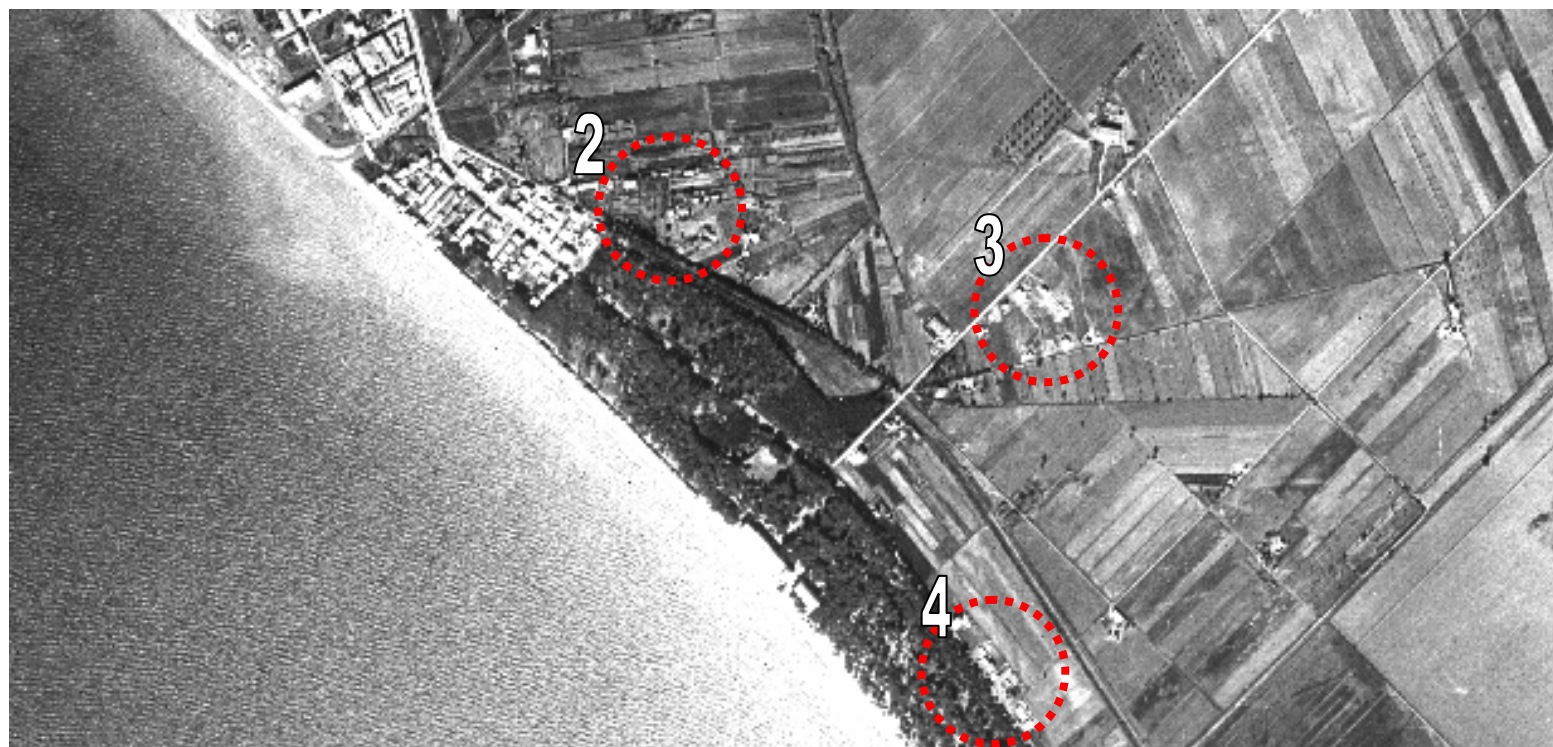
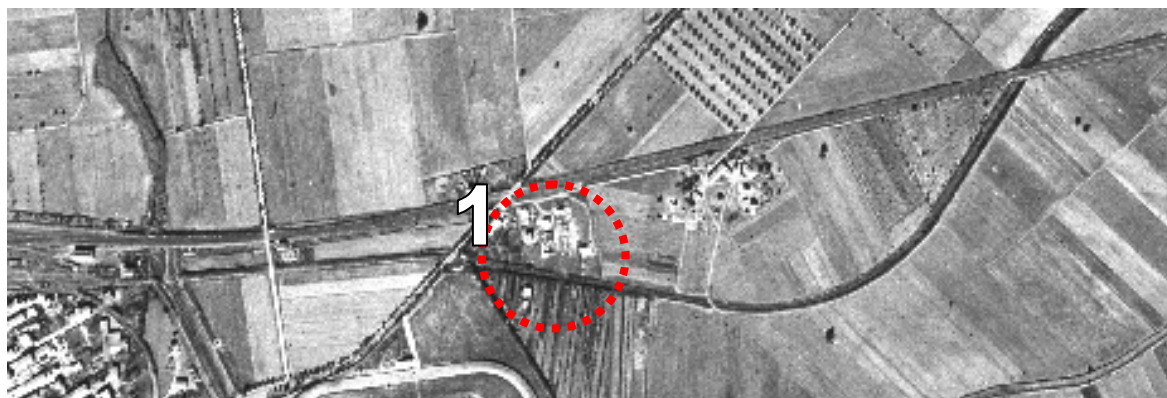
Si nota altresì che la pineta di levante è pressoché identica all'attuale e nella foto del 1942 l'area del futuro sviluppo di Senzuno appare delimitata e libera.



- nella foto del 1954 sono invece da evidenziare alcuni nuclei composti da pochi edifici che avranno invece uno sviluppo consistente nel futuro.

1. Nucleo de "Il Capannino"
- 2 . Nucleo di Via Salceta
3. Nucleo del rione "Cassarello"
4. Nucleo di "Salciaina"

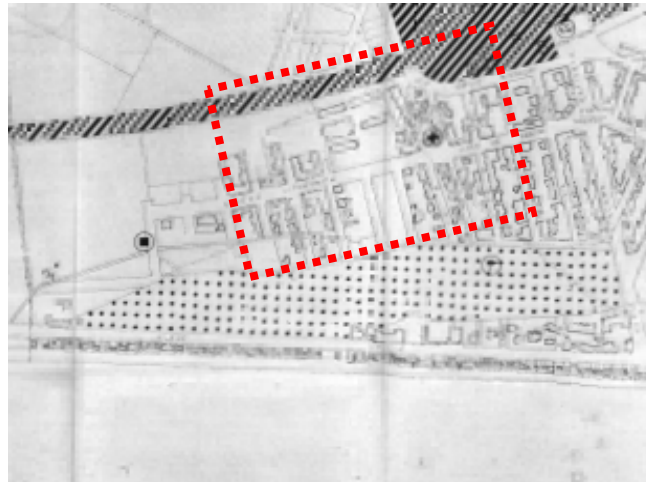
- I suddetti nuclei non sono stati considerati nella redazione del perimetro del 1954 in quanto il numero degli edifici non era tale da configurare quell'insieme di fabbricati né come borgata né, tantomeno, come frazione.



B – 1954 al 1962 - La comparazione della foto aerea del 1954 con lo stato attuale della città riportato nella “Tav. ib” dello studio per il P.R.G., elaborato dall’Arch. Melotti nel novembre 1963 (ipotetico rilievo l’anno precedente), evidenzia un incremento dell’attività edilizia che si concentra soprattutto:

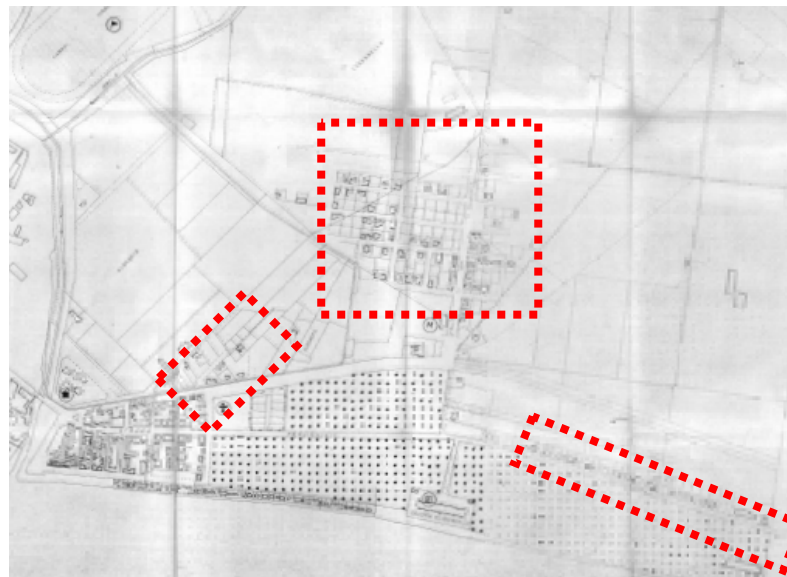
- in continuità all’edificato verso N.O., fino ad inglobare l’opificio che sarà poi la fabbrica Fontani, sempre con asse Via Santini – Via Litoranea, fino a raggiungere l’attuale Via Toscanini.

Si nota altresì che la pineta di ponente ha una individuazione di zona omogenea coincidente con l’attuale anche se manca ancora il proseguimento della viabilità su Via Lamarmora



- nello sviluppo dei nuclei di Via Salceta, del rione “Cassarello” e di “Salciaina” che saranno quindi compresi, proprio per l’evidente incremento dei fabbricati già presenti, nel perimetro del centro abitato per l’anno ‘62.

Rimane invece ancora escluso il nucleo “Il Capannino” poiché pressoché identico al rilievo del 1954. Lo sviluppo di detto nucleo è invece ben evidenziato nella Tav. 7i – Stato attuale del P.d.F. approvato nel 1974.



3.c) Sulla base dei documenti sopra riportati in estratto e tenuto conto delle definizioni di legge del “centro abitato” rilevate, che di seguito si riportano:

- “zone nelle quali le costruzioni edilizie diventano frequenti o cominciano a svolgersi così da far presumere che, in un tempo non lontano, si formerà un centro di abitazione” [Circolare n. 4052 del 10 ottobre 1913];
- “qualunque raggruppamento edilizio, facente parte o no del nucleo urbano, anche se non raggiungesse la consistenza di una frazione o borgata” [Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 1205 dell'11 dicembre 1954, sent. n. 191 del 29 gennaio 1955, sent. n. 1144 del 27 settembre 1955; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 2685 del 30 maggio 1960];
- “insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada” [art. 3 del Codice della Strada];

si è giunti ad individuare tre perimetri del centro abitato di Follonica per l'arco di tempo che va dal 31 ottobre 1942 al 1° settembre 1967.

Nella descrizione dei perimetri, che sotto si riporta, si farà riferimento alla toponomastica attuale al fine che la individuazione sia immediata; l'andamento sarà in senso orario da nord a sud.

3.c.1) PERIMETRO DEL CENTRO ABITATO AL 31 OTTOBRE 1942

- dal Confine (ante 1971) sulla battigia con il Comune di Piombino (a N.O.) seguendo il Viale Italia fino all'altezza de “Le Terrazze”; da qui a monte verso Via Merloni;
- da Via Merloni proseguire verso S.E. fino a Via Tevere, seguire questa via fino ad incontrare il Viale Italia e poi questo fino ad incontrare la Via Matteotti;
- proseguire per Via Matteotti fino ad incontrare Via Lamarmora, seguire questa verso N.O. fino ad incontrare Via Alonzo e risalire quest'ultima fino all'incrocio con Via Santini;
- seguire la Via Santini verso N.O. fino all'incrocio con Via Puccini, risalire detta via fino ad incontrare Via Bicocchi e proseguire questa verso sinistra fino al sottopasso (prima passaggio a livello);
- seguire, verso E., il limite della sede ferroviaria fino ad incontrare il Torrente Petraia e poi questo, verso mare, fino al ponte di Via Bicocchi;
- da Via Bicocchi proseguire verso S.E. per Via della Repubblica fino all'altezza di Via Firenze; percorrere detta via fino a Via Spiaggia di Levante e poi quest'ultima fino all'ultima baracca (Oscar Club) per chiudere a S. sulla battigia.



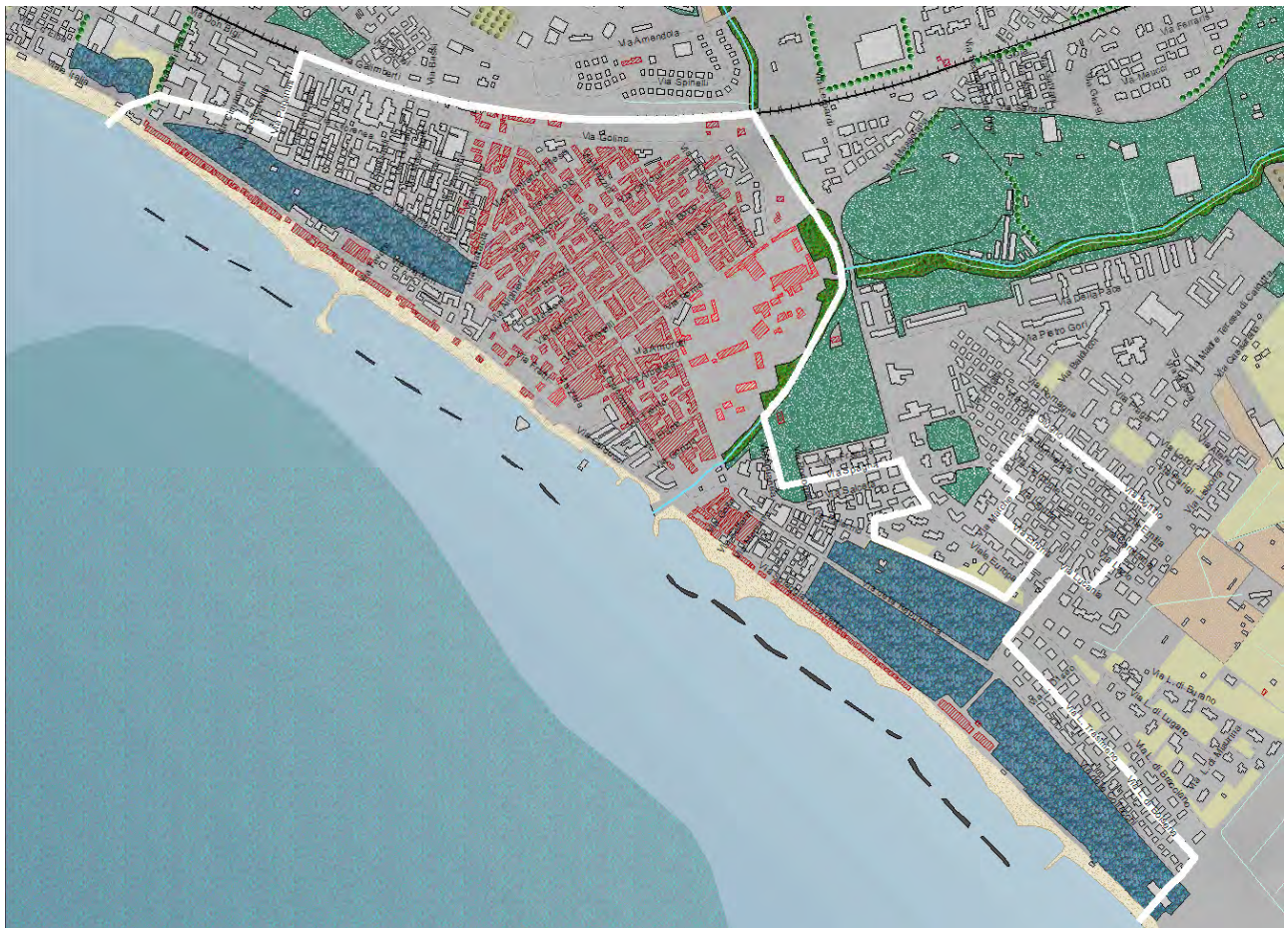
3.c.2) PERIMETRO DEL CENTRO ABITATO AL 31 OTTOBRE 1954

- dal Confine (ante 1971) sulla battigia con il Comune di Piombino (a N.O.) seguendo il Viale Italia fino all'altezza dell'Hotel "Miramare"; da qui seguendo il limite catastale della pineta originaria fino ad incontrare Via Merloni; da detta via proseguire verso S.E. fino ad incontrare la Via Matteotti;
- proseguire per Via Matteotti fino ad incontrare Via Lamarmora, seguire questa verso N.O. fino ad incontrare Via Toscanini e risalire quest'ultima, passando gli incroci con Via Litoranea e Via Don Bigi, per raggiungere la sede ferroviaria;
- seguire, verso E., il limite della sede ferroviaria fino ad incontrare il Torrente Petraia e poi questo, verso mare, fino al ponte di Via Biccocchi;
- da Via Biccocchi proseguire verso E. per Via Palermo fino all'altezza della Chiesa SS. Pietro e Paolo, da qui seguendo il limite catastale della pineta originaria fino a Via Spiaggia di Levante e poi quest'ultima fino all'ultima baracca (Oscar Club) per chiudere a S. sulla battigia.



3.c.3) PERIMETRO DEL CENTRO ABITATO AL 31 OTTOBRE 1962

- dal Confine (ante 1971) sulla battigia con il Comune di Piombino (a N.O.) seguendo il fosso originario (oggi tombato) che, passato il Viale dei Pini, raggiunge Via Paganini, circa 40 ml. a nord dall'incrocio con Via Lamarmora;
- risalire per Via Paganini verso N., passando gli incroci con Via Litoranea e Via Don Bigi, per raggiungere la sede ferroviaria;
- seguire, verso E., il limite della sede ferroviaria fino ad incontrare il Torrente Petraia e poi questo, verso mare, fino all'ultimo ponticello leopoldino c/o Capannone Forestale;
- dal ponticello proseguire in linea retta, parallela a Via Apuania, fino all'altezza di Via Spagna; proseguire per detta via, attraversando il parcheggio pubblico e Via Portogallo, fino ad incontrare Viale Europa;
- percorrere Viale Europa verso S.E. fino al limite N. della lottizzazione "Albereta", seguire il confine di quest'ultima fino a Via Palermo; proseguire per detta via verso E. fino all'altezza di Via Umbria;
- proseguire in linea retta, congiungente Via Umbria, fino a Via Etruria, seguire questa verso N.O. fino a Via Marche e detta via, verso N., fino a Via Liguria;
- percorrere Via Liguria verso N.O. fino a Via Sicilia, detta via fino a Via Due Giugno; proseguire su detta via attraversando Via del Cassarello per proseguire su Via Berlino fino al limite del confine della lottizzazione "Cannieri";
- da detto punto verso S., in linea retta parallela a Via del Cassarello, fino ad incontrare Via Lazio e proseguire su Via Abruzzo e Via Lucania per incontrare Via del Cassarello;
- da Via del Cassarello verso S. fino all'altezza di Via Lago Trasimeno e, parallelamente a Via delle Collacchie, raggiungere detta via;
- proseguire per Via Lago Trasimeno e, attraversata Via Lago di Como, seguire Via Lago di Bolsena, attraversata Via Lago Maggiore, fino al confine di Scarlino per proseguire lungo quest'ultimo e chiudere a S sulla battigia.



CAPO 4.

CONCLUSIONI

4.a) Per i lavori iniziati prima del 31 ottobre 1942

Due sentenze del Consiglio di Stato hanno fissato il principio secondo il quale per gli immobili realizzati anteriormente all'entrata in vigore della legge 1150/1942 non occorre in alcun caso la dimostrazione dell'esistenza del titolo edilizio originario. Nemmeno se al tempo dell'esecuzione dei lavori quest'ultimo fosse prescritto da un regolamento edilizio.

«Certamente il parametro per l'individuazione dei destinatari non può essere individuato nei regolamenti edilizi preesistenti alla legge del 1942. Ciò a prescindere dalla loro vigenza anche successivamente alla Legge Urbanistica, questione in relazione alla quale ancora si evidenziano posizioni contrastanti sia in giurisprudenza che in dottrina» (Sez. V, sent. n. 1514 del 21 ottobre 1998).

«Nel caso particolare della legge del condono edilizio, proprio la previsione generalizzata della possibilità di ottenere il condono imponeva di prendere come punto di riferimento la legge che aveva introdotto per la prima volta l'obbligo generalizzato di richiedere la licenza edilizia.

Diversamente sarebbe mancato un parametro generale e identico per tutti al quale rapportarsi per valutare la sussistenza di abusi condonabili e, conseguentemente, l'obbligo di chiedere il condono, pena la sottoposizione alle sanzioni previste dalla legge. In proposito è priva di pregio l'obiezione generalmente formulata nel senso che la legge sul condono non avrebbe fissato alcun termine all'indietro, essendo stata adottata per favorire il più ampio recupero di entrate al patrimonio dello Stato. È vero che la legge sul condono intendeva perseguire anche il fine del risanamento dei conti pubblici attraverso l'introito delle somme da corrispondere per ottenere la concessione in sanatoria. Ma se avesse voluto assoggettare alla disciplina del condono tutte le costruzioni realizzate comunque in violazione di leggi o regolamenti senza alcun termine iniziale, sarebbe stata sufficiente la sola data del 1° ottobre 1983, già contenuta nel comma 1, senza ulteriori indicazioni. La precisazione introdotta dal legislatore del 1985 conferma, invece, la diversa volontà legislativa». (Sez. V, sent. n. 1806 del 17 dicembre 1998).

4.b) Per i lavori iniziati dopo il 31 ottobre 1942 ma prima del 1° settembre 1967

Per questo arco temporale, entro il quale era necessaria la licenza edilizia per effettuare lavori all'interno dei centri abitati, dovremo fare riferimento ai perimetri specificati al precedente paragrafo 3 e precisamente:

- **considerando il PERIMETRO DEL CENTRO ABITATO AL 31 OTTOBRE 1942** dovremo ritenere che gli edifici realizzati ex-novo, ampliati e/o modificati dopo detta data e fino al 30 ottobre 1954, posti all'esterno di questo perimetro, sono a tutti gli effetti legittimi anche se realizzati in assenza di licenza edilizia in quanto non prevista per norma di legge vigente all'epoca degli interventi.

- **considerando il PERIMETRO DEL CENTRO ABITATO AL 31 OTTOBRE 1954** dovremo ritenere che gli edifici realizzati ex-novo, ampliati e/o modificati dopo detta data e fino al 30 ottobre 1962, posti all'esterno di questo perimetro, sono a tutti gli effetti legittimi anche se realizzati in assenza di licenza edilizia in quanto non prevista per norma di legge vigente all'epoca degli interventi.

- **considerando il PERIMETRO DEL CENTRO ABITATO AL 31 OTTOBRE 1962** dovremo ritenere che gli edifici realizzati ex-novo, ampliati e/o modificati dopo detta data e fino al 31 agosto 1967, posti all'esterno di questo perimetro, sono a tutti gli effetti legittimi anche se realizzati in assenza di licenza edilizia in quanto non prevista per norma di legge vigente all'epoca degli interventi.

Follonica, 15.10.2013



Il Funzionario P.O.
Arch. Stefano Mugnaini