



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Disegno di legge concernente "Norme per il governo del territorio e per la tutela, salvaguardia e sviluppo delle aree destinate all'agricoltura".

Disegno di legge "Norme in materia di attività edilizia e di recupero del patrimonio edilizio esistente e norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica".

Relazione di sintesi complessiva

I principali obiettivi fondamentali che si intende perseguire mediante i due disegni di legge possono essere così esplicitati:

1. Revisione e aggiornamento delle principali leggi attualmente vigenti in materia di governo del territorio, ovviamente riviste nell'ottica della semplificazione e dello snellimento delle procedure al fine di avere una visione d'insieme e sistematica del panorama legislativo relativamente agli istituti della materia paesaggistica, urbanistica ed edilizia in Sardegna. Le principali leggi ricomprese sono: la L.R. n. 45 del 1989, la L.R. n.20 del 1991, la L.R. n. 8 del 2004, la L.R. n. 13 del 2008, la L.R. n. 23 del 1985, la L.R. n 4 del 2009, la L.R. n. 12 del 2011, la L.R. n. 21 del 2011.
L'utilità di addivenire ad un testo con tali caratteristiche risponde all'esigenza espressa a più voci dai vari operatori della materia di semplificazione, chiarezza e trasparenza, che si traducono in un vantaggio principalmente per i fruitori del disposto normativo, cioè tutti i cittadini. Solo mediante la risposta a tali bisogni si può concretamente operare nella direzione del rispetto del principio della certezza del diritto.
2. Riorganizzazione delle competenze tra Regione e Comuni in materia di pianificazione urbanistica e territoriale.
3. La Regione svolge le sue funzioni di pianificazione e di programmazione territoriale mediante:
 - 1) il Documento di programmazione territoriale (DPT) e i piani regionali di settore in esso previsti per la sua attuazione;
 - 2) il Piano Paesaggistico Regionale (PPR);
 - 3) gli atti di indirizzo e coordinamento (AIC) per il governo del territorio.
4. Profonda modifica dei contenuti ed il ruolo della pianificazione comunale (attuale PUC) tramite la introduzione del PGT e dei Piani Attuativi:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Il PGT (piano di governo del territorio) è un piano di indirizzo, non prescrittivo, di tipo programmatico e, pertanto, con un orizzonte di lungo termine. Tale Piano contiene le invarianti territoriali e le indicazioni strategiche del governo del territorio che discendono dal Piano Paesaggistico Regionale (componenti/ambiti di paesaggio/ambiti di progettazione locale) integrate con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale, in ossequio al principio di sussidiarietà. Tale atto di pianificazione rappresenta il frutto di un processo di individuazione di un disegno strategico territoriale, poiché indica la direzione dello sviluppo locale, sulla base delle possibilità e delle vocazioni territoriali e, soprattutto, a partire dalle vocazioni e aspettative della comunità delle persone che vivono il territorio, discendendo, infatti, dalla condivisione e dalla partecipazione alla elaborazione del piano. Il PGT esprime, quindi, l'idea condivisa di sviluppo della comunità locale.

Il PGT, dato il suo carattere programmatorio, non disegna il territorio dividendolo in zone urbanistiche, ma lo considera nelle sue articolazioni come ambiti progettuali ed in tale visione progettuale, mantiene e declina l'idea portante di sviluppo. Tale atto necessita con tutta evidenza di un atto che ne rappresenti attuazione concreta e che si traduca, quindi, in azioni tangibili. A tale obiettivo rispondono i Piani Attuativi (PA).

Il Piano attuativo è, infatti, un piano esecutivo, prescrittivo, che si pone come un piano di programmazione temporale del PGT nel quale sono tradotte le istanze concrete della comunità. Il Piano Attuativo ha, quindi, il compito di selezionare, mediante procedure di istruttoria pubblica e con metodi comparativi, gli interventi da attivare prioritariamente, individuando in sede di adozione anche le risorse economiche previste per la loro esecuzione. Si tratta di un piano che risponde ai dettati del PGT e degli atti di pianificazione sovraordinata, quindi al Piano Paesaggistico Regionale.

I piani attuativi, in coerenza con le indicazioni contenute nel PGT, specificano in via definitiva i parametri urbanistico-edilizi e identificano cartograficamente le aree e le relative destinazioni d'uso che, all'interno di ciascuno degli ambiti comunali di paesaggio, dei sistemi di relazioni territoriali e dei sistemi infrastrutturali e funzionali, attuano le previsioni generali del PGT. Le previsioni contenute nei piani attuativi e nelle loro varianti hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli; ne discende che il regime fiscale e tributario derivante dal diritto ad edificare si applica esclusivamente a seguito della adozione dei piani attuativi che costituiscono atto conformativo della proprietà e del regime giuridico dei suoli.

Dati i caratteri che li contraddistinguono, il PGT ed il Piano Attuativo possono costituire una migliore esplicitazione delle funzioni proprie di programmazione, pianificazione e progettazione



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

del territorio con un'ottica sovracomunale. L'adozione di un sistema di pianificazione a livello intercomunale (PIGT piano intercomunale di governo del territorio), permette, infatti, di copianificare, in maniera sinergica e coordinata, le trasformazioni territoriali e le vocazioni univoche di porzioni di territorio contigue, anche al fine di una condivisione di servizi e dotazioni in una prospettiva di piena coerenza con l'organizzazione sovralocale del Piano paesaggistico regionale e del processo di riforma degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni degli enti locali.

5. Ridefinizione delle competenze dei consigli comunali in materia di adozione e approvazione di strumenti urbanistici. Dato che la Regione Sardegna detiene una competenza legislativa esclusiva sia in materia di edilizia ed urbanistica che in quella di ordinamento degli Enti Locali (art. 3, lettere b) e c) dello Statuto), è previsto che i Comuni con più di 25.000 abitanti possano prevedere che i piani attuativi siano adottati dai Consigli Comunali e approvati dalle Giunte Comunali.

Infatti, l'idea di attribuire alle Giunte comunali l'approvazione dei piani attuativi o delle loro varianti trova un fondamento normativo anche a livello di legislazione nazionale nell'art.5 del D.L. n. 70 del 2001 convertito dalla L. n.106 del 2011. Questa norma è stata interpretata anche nel senso di lasciare al Consiglio l'adozione e di riservare alle Giunte solo l'approvazione. In tal modo, questa previsione costituisce la massima semplificazione possibile senza sottrarre al Consiglio comunale la specifica competenza attribuitagli dall'art.42 del TUEL (D. Lgs. n. 267 del 2000) che non viene del resto esplicitamente riformata dalla disposizione del suddetto art.5, comma 13, del D.L. 70 del 2011.

Tale competenza si può esprimere nell'adozione del piano attuativo, in considerazione del fatto che l'approvazione costituisce una fase limitata al solo esame delle osservazioni e alla controdeduzione alle stesse, non essendo più possibile introdurre modifiche che non dipendano strettamente dalle osservazioni o che introducano degli elementi di significativa innovazione.

6. I programmi, piani e progetti di valenza strategica per lo sviluppo del territorio possono, se corredati dei necessari contenuti, assumere anche la valenza di piano attuativo e l'atto attestante il raggiungimento del consenso unanime tra gli enti coinvolti, qualora sia corredato dei pareri e autorizzazioni di competenza di altri enti, ha i requisiti di titolo abilitativo unico per la realizzazione delle opere previste.
7. Integrazione delle procedure di verifica di coerenza e di valutazione ambientale strategica (VAS). Viene, infatti, coordinata la procedura di formazione, adozione ed approvazione del PGT con quella di Valutazione Ambientale Strategica introdotta dalla Direttiva Comunitaria 2001/42/CE, recepita dal D.Lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i. (Codice dell'Ambiente). Le due



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

procedure sono, infatti, integrate, in modo da dare luogo ad un unico iter omogeneo e snello in cui convergono tempi e termini, in modo da permettere il rispetto del dettato di cui all'art. 18 della L.R. n. 12 del 2011, per il quale dalla data di adozione del piano a quella della sua approvazione non può trascorrere più di un anno. Ciò è possibile anche attraverso la previsione di un processo di verifica di coerenza in itinere, per il quale, ad un primo parere sulla coerenza del PGT con i piani sovraordinati, può aggiungersene un secondo, da emettere prima della pubblicazione sul BURAS, nel caso in cui si ravvisi che permangano i vizi di coerenza già segnalati nel primo parere.

8. Modifica del CTRU con previsione di partecipazione anche dei funzionari competenti in materia di VAS in modo da integrare le diverse competenze.
9. Semplificazione della procedura di VAS per i piani attuativi. In materia di semplificazione delle procedure e adempimenti, si prevede che lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste.
10. Identificazione dei casi che costituiscono variante non sostanziale dei piani attuativi. La determinazione della casistica si inserisce nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e di trasparenza. Verificandosi tali casi, questi possono essere sottoposti ad un unico esame del Consiglio comunale.
11. Eliminazione del vuoto normativo relativo a perequazione e compensazione. È necessario, infatti, introdurre la disciplina degli istituti della perequazione e della compensazione. La perequazione urbanistica è una tecnica pianificatoria nella quale si realizza l'equa distribuzione dei vantaggi e degli oneri prodotti dalla pianificazione. Si contrappone alla tecnica pianificatoria tradizionale, dello zoning, disciplinata dal decreto Floris, che si incentra sulla ripartizione del contenuto del piano regolatore generale in localizzazioni e zonizzazioni, cioè nell'imposizione sugli immobili di vincoli, incidenti, nel primo caso, su un'area in particolare e comportanti la sua inedificabilità assoluta, nel secondo su una zona, cioè su un insieme di aree, e comportanti limiti all'utilizzo edificatorio.

La tecnica perequativa si traduce quindi nell'applicazione anche all'urbanistica del principio di giustizia distributiva proprio di altri settori della vita sociale ed economica (perequazione fiscale o tributaria, dei salari o stipendi), rispetto al sistema classico dello zoning inteso come distribuzione ordinata sul territorio delle diverse funzioni urbane che però produce la



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

discriminazione tra proprietari per la natura vincolistica delle previsioni delle superfici da riservare alle opere pubbliche.

La compensazione, inoltre, si inserisce in un momento di marginalizzazione dell'istituto dell'espropriazione, essendo difficile per l'ente pubblico espropriare le aree da destinare a spazi pubblici, data l'onerosità e la conflittualità che scaturiscono dall'applicazione di tale strumento, che finiscono per pregiudicare l'efficacia dell'intervento pubblico.

La compensazione urbanistica consente ai proprietari di aree o edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio o derivante da dichiarazione di notevole interesse pubblico, di recuperare, in luogo del prezzo del bene da espropriare, adeguata capacità edificatoria sotto forma di credito edilizio su altre aree o edifici, anche di proprietà pubblica, già destinate all'edificazione dagli strumenti urbanistici, previo accordo tra l'amministrazione ed i soggetti interessati e contestuale cessione all'amministrazione delle aree sottoposte a vincolo. È, inoltre, opportuna introdurre una disciplina di compensazione urbanistica territoriale da parte dei Comuni che provvedono congiuntamente alla pianificazione in forma intercomunale. Questi Comuni possono, infatti, utilizzare la tecnica della compensazione urbanistica territoriale per realizzare lo scambio, tra i propri territori, di diritti edificatori contro equivalenti valori di natura urbanistica o economica.

12. Razionalizzazione delle norme in materia di titoli abilitativi in modo da disciplinare gli istituti relativi in modo univoco ed omogeneo ai principi generali del D.P.R. n. 380 del 2001, anche mediante il recepimento delle innovazioni legislative nazionali nel segno della semplificazione.
13. Previsione dello Sportello unico per l'edilizia (SUE), che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività. Lo sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte
14. Larga previsione di interventi di edilizia libera e interventi assoggettati a semplice comunicazione
15. Snellimento e semplificazione della materia edilizia tramite:
 - la previsione della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e della certificazione di tecnico accreditato (CTA), quali titoli abilitativi ulteriori rispetto al permesso di costruire;
 - la introduzione della certificazione di tecnico accreditato (CTA) per i comuni o associazioni di Comuni al di sopra di 10.000 abitanti rappresenta lo strumento per



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

semplificare la materia edilizia e per creare una forte sinergia tra la Pubblica Amministrazione e il mondo delle professioni tecniche che assumono un forte ruolo di servizio pubblico e che vengono maggiormente responsabilizzate all'interno del complessivo sistema che opera nella gestione delle trasformazioni del territorio;

- la scelta della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e della certificazione di tecnico accreditato (CTA), quali titoli abilitativi prioritari in quanto la legge chiarisce che tutti gli interventi, ad eccezione di quelli di edilizia libera e di quelli assoggettati a permesso di costruire, sono assoggettati a SCIA o CTA.
- la previsione di casi di attività edilizia libera che possono essere attuati senza la presentazione allo Sportello unico di alcuna documentazione edilizia;
- la possibilità di ricorrere alla proroga del termine per l'inizio e la ultimazione dei lavori;
- la funzione della Regione di coordinamento tecnico e di supporto agli operatori, per assicurare: la standardizzazione delle pratiche edilizie in tutto il territorio regionale, attraverso la modulistica unificata e l'individuazione della documentazione essenziale da presentare a corredo dei diversi titoli edilizi e degli atti del relativo procedimento; la parificazione della somma forfettaria per spese istruttorie dovuta in caso di rilascio della valutazione preventiva; modalità comuni per la definizione del campione delle pratiche da assoggettare a controllo di merito a fine lavori;
- la distinzione tra documentazione essenziale che deve essere necessariamente presentata a corredo della domanda di permesso di costruire e della SCIA o CTA, da quella che il soggetto può presentare prima dell'inizio lavori, e quella che può riservarsi di presentare alla fine dei lavori;
- la previsione dell'immediata utilizzabilità degli immobili di cui sia stata completata la realizzazione, in attesa del rilascio del certificato di conformità edilizia-agibilità, e la specificazione della possibilità della certificazione di agibilità parziale, per singole unità immobiliari o per porzioni dell'edificio;
- la razionalizzazione dei controlli dell'attività edilizia, da operarsi in due fasi: all'atto della formazione del titolo abilitativo, per la verifica dell'esistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla normativa vigente per l'intervento edilizio; a fine lavori ai fini del rilascio del certificato di conformità edilizia-agibilità.

16. Introduzione nel quadro normativo regionale della cosiddetta "sanatoria giurisprudenziale".



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

17. In materia di sub-delega paesaggistica, viene ampliata la casistica degli interventi assegnati alla competenza dei Comuni.
18. La riapertura dei termini affinché i Comuni possano verificare la presenza di insediamenti edilizi, realizzati in tutto o in parte abusivamente, di cui all'articolo 32 della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico - edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative".
19. La introduzione di norme regionali per agevolare il recupero e il riuso del patrimonio edilizio storico esistente, costruito anteriormente alla data di entrata in vigore del D.M. 5 luglio 1975, prevedendo che il recupero del patrimonio storico è consentito purché sia assicurata un'altezza media ponderale di metri 2,40 per gli spazi adibiti ad uso abitativo, turistico-ricettivo e produttivo riducibile a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, e il rapporto tra superficie finestrata e superficie del pavimento sia pari ad almeno 1/24.