



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

## **Disegno di legge sul Governo del Territorio**



### **DIBATTITO PUBBLICO ADDENDUM N. 2**



21 Giugno 2018



## Premessa

Il dibattito pubblico sul Disegno di Legge n. 409 di Governo del Territorio, attraverso gli incontri territoriali svolti nell'intera regione ha evidenziato un tema di massima condivisione fra i partecipanti in presenza e online: la pianificazione urbanistica comunale è stata realizzata solo da una piccola percentuale di comuni, ha tempi imprevedibili ed in generale troppo lunghi, presenta un grado di complessità di difficile gestione per grandi, medi e soprattutto piccoli comuni. Per questo motivo è stato realizzato un ulteriore laboratorio di approfondimento delle cause e delle soluzioni possibili per favorire semplificazione ed accorciamento dei tempi dell'adozione dei Piani Urbanistici Comunali, in ottemperanza al Piano Paesistico Regionale. I risultati evidenziano la necessità di mettere in parallelo fasi che procedevano in sequenza, di definire e standardizzare le specifiche dei documenti che devono essere prodotti per le valutazioni di ogni autorità competente, il bisogno di costruire una rete di professionisti sul territorio (condotte urbanistiche in relazione simbiotica con la struttura regionale) ed una cultura della progettazione armonizzata rispetto al paesaggio diffusa.

## Incontri territoriali sul Disegno di Legge in materia di governo del territorio

### Laboratorio Semplificazione

Cagliari, 21 Giugno 2018 – Fiera Internazionale della Sardegna

*Il 21 Giugno a Cagliari, presso la Fiera Internazionale della Sardegna, il processo finalizzato all'ascolto della collettività in merito al Disegno di Legge in materia di governo del territorio è proseguito con un laboratorio dedicato alla semplificazione del processo di approvazione dei Piani Urbanistici Comunali.*

*Il dispositivo deliberato dalla Giunta Regionale è stato oggetto di un ampio dibattito che ha fatto emergere la necessità di un momento di riflessione corale in merito ai grandi temi di attenzione che hanno animato la discussione. Convinti che l'intelligenza collettiva possa produrre risultati adeguati alla complessità dei problemi in gioco, si è dato avvio agli incontri pubblici finalizzati al confronto, allo scambio, alla condivisione con la finalità di raggiungere un risultato di qualità, duraturo nel tempo.*



*Sono stati registrati 39 interessati, di cui 8 sono intervenuti attivamente dando il proprio contributo costruttivo. Erano presenti Associazioni ambientaliste, Associazioni di categoria, Comuni, Organi regionali, Liberi professionisti e Ordini professionali. All'evento hanno partecipato diversi rappresentanti del Consiglio Regionale tra cui il Presidente della commissione competente in materia di governo del territorio.*

La giornata è stata introdotta dall'Assessore agli Enti Locali, Finanze e Urbanistica Cristiano Erru che ha illustrato il tema del Laboratorio Semplificazione, emerso nel corso dei cinque incontri territoriali ed incentrato sui procedimenti di approvazione dei Piani Urbanistici Comunali e degli altri strumenti di pianificazione. In particolare, l'Assessore cita tre aspetti particolarmente condivisi scaturiti durante il Dibattito Pubblico: il primo riguarda la necessità che i Comuni e le loro Unioni si dotino di Piani Urbanistici Comunali e degli altri strumenti di governo del territorio in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale ed al Piano di Assetto Idrogeologico, necessario per garantire uno sviluppo del territorio che sia equilibrato e sostenibile. Il secondo aspetto è incentrato sul miglioramento dell'efficienza delle procedure di approvazione dei Piani, attraverso il contributo di tutti i soggetti chiamati nelle varie fasi di attuazione, individuando tempi limite, contenuti minimi ed essenziali dei Piani e modalità di lavoro condiviso. Il terzo aspetto riguarda l'intervento sulla dotazione di

finanziaria: l'assessore ricorda che la Regione ha disposto dei finanziamenti per la redazione dei Piani Urbanistici Comunali per circa trentasei milioni di euro, di cui meno della metà sono stati impegnati: la criticità, quindi, non è di tipo economico-finanziario, ma di tipo organizzativo-procedurale, per cui occorre ottimizzare le procedure approvative dei Piani, contemplando tutte le fasi endo-procedimentali di legge e prevedendo ulteriori forme di semplificazione, come la dotazione di un unico testo di legge e di un unico Regolamento Edilizio Regionale. Evidenzia la mancanza di Piani Urbanistici Intercomunali, strumenti di pianificazione che fanno riferimento ad ambiti di paesaggio omogenei, necessari al governo del territorio al di là dei confini amministrativi, nonché la necessità di capire se, alla loro redazione, può contribuire la predisposizione di ulteriori cartografie aggiornate o di nuove metodologie utili, ad esempio, per completare lo studio dell'agro. Sottolinea l'importanza che da questo laboratorio emergano, in primo luogo, delle ipotesi di soluzione normativa e organizzativa riguardo la necessità di individuare un format minimo di contenuti necessario all'elaborazione dei Piani definendo, nel contempo, una procedura di approvazione che metta a sistema i diversi endo-procedimenti ottimizzando i tempi, in modo da rispettare le esigenze dei valutatori, dei professionisti, delle imprese e degli enti interessati. Ritiene necessario il potenziamento delle tecno-strutture degli uffici delle Unioni dei Comuni, in modo da fornire risposte ai territori sulla pianificazione degli strumenti urbanistici contribuendo alla loro gestione, adeguando le competenze di chi opera nel territorio anche attraverso l'istituenda Scuola del Paesaggio. Propone, infine, l'attivazione di meccanismi sanzionatori di sostituzione per quei Comuni che non ottemperano all'adeguamento dei propri strumenti urbanistici e delle premialità per quelli virtuosi, nonché l'introduzione di criteri che consentano le modifiche ai Piani adeguati al fine di rispondere in modo ottimale, attraverso lo strumento della variante, ai mutamenti delle condizioni del territorio.

La parte introduttiva dei lavori si è conclusa con gli interventi del dott. Stefano Sotgiu, esperto dell'ufficio di Gabinetto della Presidenza in processi partecipativi, e dell'ing. Antonio Sanna, Direttore Generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia, che hanno illustrato nel dettaglio, rispettivamente, il processo di ascolto e i contenuti principali del Disegno di Legge in materia di governo del territorio.

Di seguito si riporta, sinteticamente, il contributo di coloro che hanno scelto di intervenire in plenaria.

**Paolo Scarpellini, *Legambiente Sardegna***

Ritiene la semplificazione, oggettiva e procedurale, uno strumento di migliore tutela e non in contrapposizione con essa, in quanto una migliore definizione dei tempi e delle procedure può solo aumentare la salvaguardia ambientale: a tal proposito suggerisce che all'interno Disegno di Legge si richiami il Decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017 che dispone una serie di semplificazioni in materia paesaggistica, obbligando le Regioni a Statuto Speciale a legiferare in materia.

Evidenzia come un'altra forma di semplificazione si applichi attraverso la tutela attiva, strumento che andrebbe implementato nel Disegno di Legge e che consentirebbe ai Piani Urbanistici Comunali ed Intercomunali di essere portatori di indicazioni specifiche per azioni immediate ed efficaci all'interno delle aree tutelate. In riferimento all'articolo 48 del Disegno di Legge, secondo Legambiente occorre che il Piano Paesaggistico Regionale, esteso a tutto il territorio regionale, abbia un ruolo

obiettivamente sovraordinato rispetto agli altri atti di pianificazione senza che alcuni di essi sottordinati possano modificarlo.

Propone di incentivare l'adeguamento dei Piani Urbanistici Comunali al Piano Paesaggistico Regionale riducendo l'esecutività degli strumenti attuativi attualmente vigenti. Evidenzia come il turismo debba essere promosso attraverso il miglioramento dei trasporti, delle infrastrutture e degli aspetti comunicativi e non dall'aumento dell'offerta turistico-residenziale, e come il rilancio dell'edilizia possa trovare un'ampia soddisfazione nel recupero dell'esistente, nel campo della rigenerazione urbana e del ripristino idrografico; suggerisce, inoltre, di codificare le fasi attuative di un Piano, ad esempio imponendo che, prima di individuare nuovi ambiti di trasformabilità, occorre saturare l'esistente e recuperare le aree degradate.

In relazione all'approvazione degli strumenti urbanistici ritiene che la contrapposizione tra interessi pubblici e privati e la conseguente ricerca di una soluzione condivisa sia la causa dell'allungamento dei tempi: a tal proposito suggerisce una fase preliminare più lunga per consentire il recepimento efficace delle indicazioni degli Enti preposti. Inoltre, per incentivare la redazione dei Piani Urbanistici Intercomunali, propone che la Regione fissi dei criteri che individuino già una perimetrazione operativa con le aggregazioni di Comuni su cui basare i relativi piani, basata sugli ambiti di paesaggio o sulle regioni storiche. Infine, auspica l'approvazione del Regolamento Edilizio unico in breve tempo ed il ripristino dell'Ufficio di Piano Regionale.

Interviene l'Assessore Erriu per alcune puntualizzazioni sui temi emersi e per fornire informazioni aggiuntive.

In particolare riferisce in merito all'accordo stipulato col Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo circa il lavoro di verifica e adeguamento del Piano Paesaggistico Regionale, relativamente al primo ambito omogeneo, che secondo il cronoprogramma sarà completato entro il 30 settembre nonché la sua estensione agli ambiti interni e la relativa copianificazione, la cui conclusione è prevista per il 31 dicembre, seguita dall'avvio della Valutazione Ambientale Strategica.

Informa i presenti che i tecnici che componevano l'Ufficio di Piano sono attualmente incardinati all'interno dell'Assessorato, svolgendo le medesime attività.

Evidenzia come l'idea di bloccare o ridurre l'esecutività di alcuni strumenti o di applicare il potere sostitutivo rispetto ad alcuni Comuni inadempienti dal punto di vista amministrativo siano alcune delle soluzioni che si sono prospettate e su cui è utile discutere: tuttavia queste misure sono applicabili solo nel caso in cui la responsabilità dei rallentamenti è da ascrivere al solo Comune.

Infine sostiene che la determinazione di ambiti sovracomunali calati dall'alto sia una scelta molto impattante che inciderebbe nell'adozione di uno strumento di analisi ma, soprattutto, sulla vita amministrativa e gestionale di quegli enti: in tal senso occorrerebbe individuare anche lo strumento che governa questi piani ed i relativi permessi, autorizzazioni e concessioni. Ricorda come il lavoro portato avanti con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani e col Consiglio Autonomie Locali vada in questa direzione attraverso la creazione di strumenti che lascino alle autonomie locali la capacità di autogovernarsi.

**Marco Fanunza, Collegio Periti Agrari Cagliari-Oristano**

Condivide l'importanza data dal Disegno di Legge all'ambito agricolo, non più relegato ad un contesto marginale rispetto all'urbano: in questo senso il Piano Aziendale, che andrà inserito in ogni sistema

produttivo e residenziale, assume una fondamentale importanza che porta necessariamente all'identificazione di un'agenzia competente che lo verifichi adeguatamente, come ad esempio LAORE.

Evidenzia come le superfici aziendali vadano valutate, anche nel sistema residenziale, sulla base di quello che l'azienda produce e rispetto alla sua suscettibilità a produrre, quindi non solo in base a quanto riportato nel fascicolo aziendale: in tal senso sostiene che il piano aziendale debba avere la capacità di prevedere l'evoluzione di un'azienda, citando come esempio la fattibilità di un passaggio da una coltivazione di pomodori in serra al florovivaistico o da un seminativo in asciutto ad un seminativo in irriguo, allo scopo di migliorare la produzione e la redditività aziendale.

Sottolinea l'importanza di non considerare la sola figura dell'Imprenditore Agricolo Professionale, poiché una tale scelta escluderebbe i coltivatori diretti e quelle società agricole, fondamentali per il comparto produttivo sardo, che non hanno tale figura nel proprio organico.

Sostiene che le tabelle INEA-CREA riportate nel Disegno di Legge legate alla produttività ed al reddito lordo standard contengano, in alcuni casi, dati oramai desueti: propone di rivedere tali riferimenti o, in alternativa, fornire al Piano Aziendale la possibilità di deroga attraverso studi specifici che stabiliscano parametri più attuali. Ugualmente sottolinea come sia necessario derogare ai limiti di altezza per gli edifici delle aziende che possiedono, all'interno del proprio parco macchine, dei veicoli che necessitano di altezze più elevate: in tal senso occorre aggiornare tutti i parametri alle nuove tecnologie e a quanto previsto dal Piano di Sviluppo Rurale.

Infine suggerisce di regolare i parametri dell'agro-industria, realtà produttive importanti come l'ortofrutta e i caseifici, che funzionano e che non consumano suolo, ma che hanno la necessità di nascere in agro, equilibrando l'attività aziendale di un settore che è in continua evoluzione.

#### **Sandro Catta, *Ordine degli Ingegneri di Cagliari***

Considera positivamente l'iniziativa di ascolto promossa dalla Regione Sardegna per favorire la predisposizione di una nuova legge urbanistica condivisa coi i portatori di interesse e in linea con le reali esigenze dei territori. Apprezza il lavoro di riordino normativo che la Regione sta operando e riferisce che a giorni sarà trasmesso all'Assessore Regionale all'Urbanistica un documento condiviso con gli altri ordini provinciali degli ingegneri.

Sottolinea l'importanza dell'introduzione del regolamento unico regionale che consentirà di uniformare la gestione dell'edilizia nei Comuni della Sardegna. Ritiene utile perseguire la pianificazione intercomunale, al riguardo suggerisce di impostare una gerarchia rigida della pianificazione con i piani di primo livello come il PPR, il PAI, il Piano Trasporti .., i piani di livello intermedio che definiscono la struttura e le invarianti del territorio (riordino delle conoscenze e individuazione di vincoli e valenze territoriali ...) e i piani comunali dedicati più propriamente alle scelte. Considera i tempi previsti dalla legge per l'adeguamento dei piani comunali (60 giorni per l'avvio della procedura e due anni per la conclusione) troppo stretti anche in considerazione della previsione del commissariamento degli enti inadempienti; in tal senso suggerisce di prevedere per gli enti inadempienti altre misure penalizzanti quali ad esempio il divieto di godere di bonus volumetrici o altre agevolazioni previste nella legge.

Suggerisce di prevedere i Bonus volumetrici, giudicati positivamente, già all'interno della pianificazione urbanistica e non in deroga alla stessa.



Giudica positivamente, anche se ritiene sarà inizialmente di non semplice applicazione, il passaggio, previsto dalla legge, della pianificazione comunale dal tradizionale zoning alla previsione di ambiti di trasformabilità. Suggerisce di introdurre un dimensionamento semplificato per i Comuni sotto i 1000 abitanti e in decrescita, introducendo una apposita categoria nel relativo allegato della norma.

Evidenzia come da un confronto con la commissione trasporti possa essere utile, in determinati contesti urbani serviti da trasporto pubblico, svincolarsi dalla norma sui posti auto delle attività commerciali.

In termini di SUAPE si chiede ai tecnici, anche per interventi minori, di certificare situazioni datate e rappresentate da elaborati non chiari e comunque vecchi, in tal senso è opportuno prevedere delle tolleranze relativamente a difformità non rilevanti.

#### **Stefano Deidda, Perito edile**

Giudica essenziale la fase di conoscenza del piano che ritiene essere talvolta sviluppata in maniera superficiale trascurandone l'importanza. Relativamente a situazioni frequenti di insediamenti turistici non pianificati o realizzati con PA carenti suggerisce la possibilità di prevedere dei piani attuativi che a posteriori dotino tali insediamenti delle necessarie opere di urbanizzazione.

Sottolinea come la modificata dei parametri prevista nell'Allegato A potrà creare problemi applicativi, rischiando di inibire la riqualificazioni dell'edificato esistente. Suggerisce di ripensare la disciplina dei 300 metri dalla linea di battigia marina.

#### **Pietro Arca, Sindaco di Sorradile**

Giudica positivamente l'operazione di ascolto promossa dalla Regione per la predisposizione di una norma urbanistica condivisa. Ritiene fondamentale l'introduzione del Regolamento edilizio unico in quanto non è più ammissibile pensare che in zone diverse della Sardegna non si operi nella medesima maniera.

Ritiene necessario un cambio di atteggiamento nelle strutture regionali addette al controllo degli atti comunali specificando che si debba verificare la coerenza e legittimità degli atti senza entrare in valutazioni di carattere soggettivo, in quanto tali scelte sono a capo dei comuni. Considera possibile la redazione di un Piano Urbanistico in un anno. In tema di programmazione negoziata sottolinea come negli ultimi anni sia mancata, per la previsione degli interventi da finanziare, la pianificazione territoriale di livello sovracomunale, rappresentando come per determinati temi, quali scuola ecocentri etc non si possa ragionare solo a livello comunale. In tema di pianificazione dell'agro, richiede che le norme valutino le peculiarità territoriali.

#### **Marco Melis, Agenzia Regionale del distretto Idrografico della Sardegna**

Riferisce le novità normative in tema di rischio idrogeologico, in particolare le modifiche all'art 8 delle NA del PAI, introdotte con DPGR 35/2018, che ora prevede lo studio della pericolosità da frane e alluvioni a prescindere dalla predisposizione del PUC o delle varianti agli strumenti comunali; essendo tali studi necessari non solo alla previsione degli atti di pianificazione urbanistica (cui rimangono comunque propedeutici) ma anche di altri strumenti quali ad esempio il piano di protezione civile; pertanto lo studio del rischio idrogeologico non può e non sarà più demandato esclusivamente alle fasi di predisposizione dei PUC in quanto, a differenza ad esempio della VAS che deve valutare le scelte di pianificazione in relazione a vari aspetti territoriali, lo studio idrogeologico è esclusivamente una fotografia, priva di aspetti decisionali, dello stato di rischio del territorio.



Ragiona sulla possibilità di coordinare le diverse procedure propedeutiche all'approvazione dei PUC e riferisce che con le modifiche alla disciplina del PAI il procedimento relativo all'aggiornamento del PAI da parte dei Comuni sia stato semplificato in quanto si può procedere direttamente con adozione preliminare e definitiva (da parte del Comitato istituzionale) della variante al PAI senza prevedere prima lo studio ex. art. 8 che si integra nella fase di adozione. Per le finalità relative alla verifica di coerenza degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale l'ADIS ritiene sufficiente la sola adozione delle variante in quanto correlata dei necessari studi conoscitivi basati su modelli matematici e privi di soggettività. Illustra infine l'art. 30 ter, introdotto con la stessa DPGR 35/2018, che consente di gerarchizzare gli studi (in casi di limitate risorse di tempo o economiche) concentrando le risorse sulle parti di territorio più sensibili (aree urbane, infrastrutturale..) tralasciando quelle aree che presentano minore rischio idrogeologico e che vengono comunque salvaguardate dall'introduzione dell'art. 30 ter.

### **Enzo Ibba, Agronomo**

Sottolinea con favore la maggiore attenzione riposta dal Disegno di Legge nei confronti della risorsa suolo e delle misure contenute per contrastarne il consumo, nonché le disposizioni che legano l'edilizia nell'agro in funzione dell'attività che vi viene svolta.

Evidenzia la necessità di snellire il procedimento di adozione dei Piani Urbanistici Comunali, soprattutto per i piccoli comuni e di includere nel processo di semplificazione anche quei procedimenti autorizzatori delle attività che si svolgono in campagna, portando ad esempio i problemi derivanti dalla richiesta di autorizzazione di una semplice recinzione. Suggerisce, inoltre, che il Piano Urbanistico Comunale riservi una maggiore attenzione alla domanda proveniente dal territorio agricolo in relazione a servizi e infrastrutture di cui le imprese che operano nel territorio hanno bisogno, coniugandole con le esigenze di tutela e salvaguardia e garantendo, al contempo, il presidio e la produttività del territorio.

### **Felipe Ortiz, Libero professionista**

Sottolinea la necessità di semplificare le procedure di approvazione dei piani comunali anche in considerazione del limitato numero che ad oggi hanno concluso tale iter. Riferendosi ai tempi per la redazione dei piani, dilatati anche dalle vicende politiche o dagli interessi di livello locali, ritiene necessario l'intervento delle Regione qualora i tempi di predisposizione dei piani si dilatino eccessivamente.

La giornata si chiude con l'intervento dell'On. Antonio Solinas, presidente della Commissione IV - Governo del territorio, ambiente, infrastrutture, mobilità – il quale mostra soddisfazione per l'organizzazione del Laboratorio Semplificazione, in quanto contenitore degli argomenti più dibattuti nei precedenti incontri territoriali e durante i lavori della Commissione. Ricorda che l'obiettivo finale deve essere quello di accelerare il processo di adeguamento dei piani, lasciando comunque ai Comuni il tempo necessario per verificare e contestare le scelte delle amministrazioni. Sottolinea come non si possa intervenire sui tempi di rilascio di autorizzazioni e pareri dello Stato Centrale ma ritiene un dovere intervenire sui tempi dell'amministrazione regionale: i tempi attuali di approvazione degli strumenti urbanistici, infatti, non possono più essere tollerati, per cui ritiene doveroso trovare un punto di incontro in cui tutti gli enti competenti valutino i tempi massimi necessari per istruire le

proprie pratiche, affinché entro quella data tutte le autorizzazioni regionali siano espresse. Ricorda che la quarta commissione ha terminato tutte le audizioni previste, durante le quali la maggioranza delle associazioni sentite hanno fatto le loro osservazioni senza esprimere pareri negativi sul Disegno di Legge n. 409, ma proponendo alcune modifiche che contribuiranno alla redazione del documento finale. Conclude illustrando l'obiettivo preposto dell'intero processo, cioè quello di proporre una Legge quanto più condivisa possibile, anche all'esterno del Consiglio Regionale, per dotare la Sardegna di uno strumento che rappresenti gli interessi di tutti i sardi e che riequilibri il gap tra i diversi territori.