

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 23

presentata dal Consigliere regionale
SATTA Gian Franco

il 24 giugno 2019

Disposizioni urgenti in materia di interventi ammissibili nei comuni non dotati di Piano urbanistico comunale adeguato al Piano paesaggistico regionale e al Piano di assetto idrogeologico

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Prima di introdurre la presente proposta di legge occorre, preliminarmente, ed al fine di comprendere appieno la problematica, illustrare il quadro normativo a tutt'oggi vigente e le relative ricadute sul territorio.

Faccio notare che da un semplice controllo del sito ufficiale della Regione "Sardegna Mappe" è possibile estrarre con semplicità la statistica dei comuni che, alla data odierna, sono dotati di Piano urbanistico comunale (PUC) adeguato al Piano paesaggistico regionale (PPR) e al Piano di assetto idrogeologico (PAI).

In particolare, si può vedere che:

- 21 comuni sono dotati di PUC adeguato al PPR e al PAI;
- altri 356 comuni sono normati in parte da Programma di fabbricazione di vecchia data, ovvero da piani regolatori generali, o ancora da PUC di cui alla legge regionale n. 45 del 1989 non adeguati al PPR e al PAI.

Ancora, si può notare che, in ambito costiero, su 73 comuni, solo 12 sono dotati di PUC adeguato al PPR e al PAI.

Le motivazioni di tale situazione sono oramai note. Invero le procedure per l'approvazione dei PUC a tutt'oggi, nonostante l'intervento della legge regionale 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018), pubblicata sul BURAS n. 4 del 17 gennaio 2019, entrata in vigore il 1° febbraio 2019 (legge che ha introdotto rilevanti novità nelle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici generali e delle loro varianti, con la finalità di semplificarne l'iter di approvazione complessivo e coordinare i diversi endoprocedimenti aventi incidenza sullo stesso quali VAS, VINCA, varianti al PAI,

co-pianificazione paesaggistica, verifica di coerenza), risultano farraginose e soprattutto, nella maggior parte dei casi, non rispettose della tempistica imposta dai procedimenti amministrativi.

È anche noto che taluni enti (regionali), palesemente sotto dimensionati in termini di risorse e di personale, impiegano anni prima di restituire ai comuni proponenti il PUC una corretta e non burocratica istruttoria tecnico-amministrativa.

Ritornando alla presente proposta di legge, rivedendo la mappa statistica del PUC vigenti in ambito costiero, appare evidente che, anziché attendere le lungaggini delle approvazioni dei PUC, occorre una norma immediatamente efficace e, aggiunto, rispettosa dell'ambiente, che interessi esclusivamente ambiti urbani consolidati.

Ricordo che, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2015, ci si è trovati in una grave situazione di incertezza procedurale per quanto riguarda l'autorizzazione degli interventi edilizi per tutti i comuni non dotati di PUC adeguato al PPR.

A tutt'oggi varie amministrazioni comunali hanno chiesto agli uffici regionali chiarimenti in merito alla disciplina da applicare nell'attesa dell'adeguamento dei propri piani urbanistici al Piano paesaggistico regionale e, in particolare, in merito al comportamento da assumere per i piani attuativi adottati che non hanno ancora completato l'iter di approvazione.

Come noto l'articolo 44 della legge regionale n. 8 del 2015 ha proceduto all'abrogazione degli articoli 13 e 13 bis della legge regionale n. 4 del 2009, per cui, nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici generali comunali al P.P.R., trova applicazione la disciplina già prevista dall'articolo 15 della NTA del PPR, che così recita:

"1. Negli ambiti di paesaggio costieri di cui all'articolo 14, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle previsioni del P.P.R., è consentita l'attività edilizia libera e la relativa realizzazione delle opere di urbanizzazione nelle zone omogenee A e B dei centri abitati e delle frazioni individuate dai Comuni ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, purché delimitate ed indicate come tali negli strumenti urbanistici comunali. Sono altresì realizzabili in conformità ai vigenti strumenti urbanistici comunali gli interventi edilizi ricadenti nelle zone C immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato ed interclusi da elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitano univocamente tutti i confini.

2. Per i Comuni non dotati di PUC approvato nelle restanti zone C, D, F e G:

a) nella fascia dei 2000 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare, possono essere realizzati gli interventi previsti negli strumenti urbanistici attuativi approvati e con convenzione efficace alla data di pubblicazione della delibera della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004. Per le zone F devono altresì essere rispettati i parametri di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 8 del 2004. Alla stessa data devono risultare legittimamente avviate le opere di urbanizzazione, nel senso che sia stato realizzato il reticolo stradale e si sia determinato un mutamento consistente ed irreversibile dello stato dei luoghi;

b) oltre la fascia di cui alla lettera a) possono essere realizzati gli interventi previsti negli strumenti urbanistici attuativi approvati e con convenzione efficace alla data di adozione del Piano paesaggistico regionale secondo la disciplina di cui al quarto comma."

Inoltre, relativamente alla disciplina transitoria delle legge regionale n. 4 del 2009, posto che l'articolo 41, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 ha previsto la possibilità di attuare solamente gli interventi ivi contemplati e previsti nei piani attuativi adottati nei comuni dotati di PUC, nei comuni non dotati di PUC è possibile unicamente procedere all'esecuzione degli interventi previsti del richiamato articolo 15 delle NTA.

Compito della disciplina transitoria è l'individuazione degli interventi realizzabili prima del richiesto adeguamento dei PUC, al fine di preservare temporaneamente il territorio per consentire la successiva pianificazione paesaggistica con un quadro fermo e certo delle trasformazioni possibili. Proprio per tale motivo la sua lettura deve essere la più "rigorosa" possibile.

Posto che lo strumento urbanistico generale vigente in vari comuni è in generale un Programma di fabbricazione di vecchia data, ne deriva che in attesa dell'adeguamento al PPR possono essere effettuati solo gli interventi previsti nell'articolo 15, commi 1, 2 e 5, delle NTA del PPR.

Il comma 1, si ribadisce, consente l'attività edilizia e la realizzazione delle relative opere di urbanizzazione nelle zone A e B (con i limiti previsti dall'articolo 52 delle NTA del PPR se le aree ricadono all'interno del centro di antica e prima formazione), nonché gli interventi edilizi ricadenti nelle zone C immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato ed interclusi da elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini. L'espressione "interventi edilizi" riferita alle zone C è ormai interpretata estensivamente e, quindi, ricomprendendo in tale definizione tutti gli interventi di natura edilizia, ivi incluse, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, le opere di urbanizzazione. Si ritiene possa avallare tale interpretazione anche una lettura sistematica dello stesso articolo 15, che al ricorrere di condizione di contesto maggiormente rilevante del punto di vista paesaggistico consente interventi più limitati.

Il comma 2 consente nelle "restanti zone C, D, F e G" (restanti rispetto a quelle previste nel comma 1, che si riferisce all'intero ambito di paesaggio e alle sole C contigue e intercluse), l'attuazione, con le limitazioni previste per le zone F, dei piani attuativi convenzionati entro l'11 agosto 2004 (data di pubblicazione sul BURAS n. 26 della deliberazione della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004), se entro la fascia dei 2.000 metri dalla linea di battigia marina, presupponendo l'intervenuto avvio delle opere di urbanizzazione, il completamento del reticolo stradale e il mutamento consistente e irreversibile dello stato dei luoghi. Conseguentemente, gli interventi di cui tratta la disposizione sono quelli di natura puramente edilizia, oltre al completamento delle opere di urbanizzazione, ulteriori rispetto al reticolo viario, che come detto deve essere realizzato.

Oltre tale fascia, il comma 2, alla lettera b), consente la realizzazione di tutti gli interventi previsti negli strumenti urbanistici attuativi convenzionati entro il 25 maggio 2006 (data di pubblicazione sul BURAS n. 17 del decreto Presidente della Regione 24 maggio 2006, n. 46 di adozione del Piano paesaggistico). La disposizione fa, inoltre, riferimento alla efficacia della convenzione, tale locuzione è stata oggetto di un pronunciamento del TAR Sardegna che ha specificato che tale deve intendersi la convenzione stipulata alla data sopra menzionata (vedi Sentenza TAR Sardegna n. 1807/2007).

Appaiono, inoltre, ulteriori dubbi in merito al fatto se in un comune privo di PUC adeguato al PPR, possa procedersi alla stipula delle convenzioni urbanistiche riferite a piani di lottizzazione approvati in via definitiva prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2015 e, dunque, in vigenza dell'articolo 13 della legge regionale n. 4 del 2009.

Al riguardo, val la pena premettere che per giurisprudenza costante l'iter di approvazione del piano di lottizzazione si ritiene perfezionato soltanto con la stipula della relativa convenzione, approvata dal comune, dalla quale decorre il termine decennale di efficacia dello stesso (in tal senso ex plurimis Consiglio di Stato sezione IV, 3 aprile 2014, n. 1597).

È stato anche precisato che la sottoscrizione della convenzione costituisce condizione di efficacia del piano attuativo e che la convenzione, anche se istituito di complessa ricostruzione a causa dei profili di stampo giurisprudenzialistico che si accompagnano allo strumento chiaramente contrattuale, rappresenta pur sempre un incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal Codice civile (Consiglio di Stato sezione IV, 7 maggio 2015, n. 2313), che ha come

contenuto essenziale l'assunzione di obblighi a carico dei lottizzanti, la disciplina del rilascio di concessioni edilizie e la realizzazione delle opere di urbanizzazione. In quest'ottica è palese che il piano di lottizzazione ha natura meramente programmatoria, al pari delle previsioni dello strumento urbanistico generale, con la conseguenza che solo la stipula della convenzione fa sorgere in capo ai lottizzanti un'aspettativa giuridicamente qualificata alla realizzazione di quanto previsto nel piano.

Tutto ciò considerato, deve rilevarsi pertanto che, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 13 della legge regionale n. 4 del 2009 ad opera della legge regionale n. 8 del 2015 e salvo quanto previsto dall'articolo 41, comma 4, della stessa legge, alla data odierna, è esclusivamente l'articolo 15 delle NTA del PPR a dettare la cosiddetta "disciplina transitoria", applicabile nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici generali al Piano paesaggistico regionale.

Le previsioni contenute nei commi 1 e 2 del citato articolo 15, nel riferirsi a interventi realizzabili in conformità ai vigenti strumenti urbanistici comunali (generali e attuativi) e a quelli ricompresi in piani convenzionati, escludono la possibilità, fino all'adeguamento del piano urbanistico al PPR, di approvare nuovi piani attuativi (fatta salva l'ipotesi disciplinata nel comma 5 dell'articolo 15, ma non oggetto del quesito) o di procedere a nuovi convenzionamenti di piani di lottizzazione approvati oltre la data del 10 agosto 2004 o nella vigenza delle precedenti disposizioni legislative.

Pertanto, l'approvazione di nuovi piani attuativi nelle zone urbanistiche C, D, Q nonché il perfezionamento dell'iter di approvazione dei relativi piani di lottizzazione, ivi compresa la stipula della relativa convenzione, potrà avvenire in attesa dell'adeguamento dello strumento urbanistico generale al PPR solo a seguito della positiva verifica della compatibilità degli stessi piani con le disposizioni dell'articolo 15 delle NTA del PPR o, se così non fosse, a seguito dell'adeguamento del PUC al PPR, sempre che le scelte pianificatorie effettuate in sede attuativa trovino ancora conferma nella nuova pianificazione comunale generale.

Sulla base delle considerazioni citate, talune amministrazioni comunali hanno chiesto agli uffici regionali chiarimenti in merito a cosa si intenda per "confine geografico", alla luce della previsione contenuta nell'articolo 15, comma 1, delle NTA del PPR che fa riferimento alle zone C, D, G, contigue al "tessuto urbano consolidato" e intercluse da "elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini".

La norma prevede espressamente che tutti i confini dell'intervento devono essere univocamente definiti da elementi di varia natura: geografici, infrastrutturali e insediativi. Sul punto si rileva, primariamente, che la circolare n. 550IGAB del 23 novembre 2006 si limita a specificare che i confini con zone urbanistiche a destinazione differente dalla A e dalla B non costituiscono motivo di interclusione; nessun chiarimento interpretativo è intervenuto in merito alla interclusioni determinate da elementi geografici e infrastrutturali. Ciò premesso, si ritiene possano essere considerati elementi geografici delimitanti i confini quegli elementi fisici che costituiscono un limite certo e definito alle trasformazioni territoriali, come ad esempio un fiume, il mare, ecc. Pertanto un "costone roccioso" che non costituisca un limite fisico alle trasformazioni, non può essere annoverato tra gli elementi geografici che definiscono l'interclusione di un'area. Si evidenzia, peraltro, che gli articoli 31 e 32 delle NTA del PPR escludono la trasformabilità delle aree a forte acclività, qualificando come tali quelle con pendenza superiore o uguale al 40 per cento, ove le stesse non siano contigue ai centri abitati. Ad esempio una pendenza del 20-25 per cento, indipendentemente dalla localizzazione del costone rispetto al centro abitato non costituisce limite alle trasformazioni.

Stante il tenore letterale della norma, che prevede che siano delimitati "univocamente" tutti i confini, si ritiene che possano essere considerati elementi geografici e infrastrutturali delimitanti i confini quegli elementi fisici e infrastrutturali che costituiscono un limite alle trasformazioni territoriali certo, definito e non facilmente mutabile, come, ad esempio, un fiume, il mare, una strada di significa-

tiva importanza, ecc. Ne consegue, pertanto, a titolo esemplificativo che un "costone roccioso" che non costituisca un limite fisico alle trasformazioni, non può essere annoverato tra gli elementi geografici che definiscono l'interclusione di un'area, così come una "strada interpoderale" o una "strada di piano" non ancora realizzata non potrà essere annoverata tra i limiti infrastrutturali.

Si segnala che il TAR Sardegna, con sentenza n. 47 del 2013 ha ritenuto non ricorrenti le condizioni di cui al citato articolo 15, comma 1, in presenza di una zona C non contigua "al tessuto urbano consolidato" ed ubicata all'interno di una più ampia porzione di territorio, classificata zona C (C2 e C3), scarsamente e disomogeneamente edificata, quindi non interclusa.

Sempre in riferimento al citato articolo 15, comma 1, ci si chiede cosa si debba intendere per "tessuto urbano consolidato". La definizione di "tessuto urbano consolidato" è presente nel Glossario della relazione generale del PPR, di cui costituisce parte integrante e sostanziale. Esso recita: "Per tessuto urbano consolidato si intende il territorio interessato dall'edificazione esistente e dalle relative infrastrutture, purché previsti dallo strumento urbanistico vigente, comprendente le zone omogenee classificate ai sensi del decreto assessoriale n. 2266/1983 A e 8, nonché le parti di zone "C", ad esse immediatamente contigue, caratterizzate dalla presenza di una trama edilizia continua e da eventuali spazi vuoti, di limitata estensione, interni alle predette zone". Appare di tutta evidenza che il riferimento contenuto nella relazione prende in considerazione il dato fattuale della presenza di un tessuto edilizio caratterizzato dagli elementi sopra riportati. "Il Comune dovrà, pertanto, verificare la ricorrenza delle condizioni fattuali previste: trama edilizia continua e spazi vuoti di limitata estensione e interni al perimetro. Nel caso in cui la trama sia disomogenea e discontinua e gli spazi liberi dall'edificazione non siano di limitata estensione o, in ogni caso, ai margini della zona C, non si sarà in presenza di un tessuto urbano consolidato."

In conclusione, appare evidente che l'abrogazione dell'articolo 13 della legge regionale n. 4 del 2009 ha creato una notevole incertezza interpretativa.

Si ricorda di seguito la norma:

Art. 13 legge regionale n. 4 del 2009 (Disciplina degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale).

1. I piani paesaggistici, le loro varianti e gli atti di aggiornamento e revisione di cui all'articolo 11, introducono norme temporanee di salvaguardia e possono indicare le opere eseguibili sino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, nel rispetto dei seguenti principi e direttive:

- a) sono realizzabili:
 - 1) omissis;
 - 2) omissis;
 - 3) omissis;
 - 4) omissis;
 - 5) omissis;
- b) gli interventi previsti nei vigenti strumenti urbanistici sono realizzabili alle seguenti condizioni:
 - 1) che ricadano nelle aree delimitate dagli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee A e B;
 - 2) che ricadano nelle aree delimitate dagli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee C, G e D, qualora le aree siano intercluse, ovvero contigue ed integrate in termini di infrastrutture, con l'ambito urbano;
- c) nei comuni dotati di piano urbanistico comunale ai sensi della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), sono, altresì, realizzabili gli interventi localizzati nelle altre zone territoriali omogenee C, D, G ed F, previsti dagli strumenti attuativi approvati e, se di iniziativa privata, convenzionati. Può, inoltre, essere concluso il procedimento di approvazione dei piani attuativi legittimamente adottati prima dell'approvazione del Piano paesaggistico regionale;

- d) nei comuni non dotati di piano urbanistico comunale di cui alla legge regionale n. 45 del 1989, nelle zone territoriali omogenee C, D, G, ed F, all'interno della fascia dei 2.000 metri dalla linea di battigia e, per le isole minori, entro i 500 metri dalla linea di battigia, possono essere realizzati gli interventi previsti dagli strumenti attuativi già approvati e convenzionati, a condizione che le relative opere di urbanizzazione siano state legittimamente avviate prima dell'approvazione del Piano paesaggistico regionale. Oltre tale fascia sono realizzabili gli interventi previsti nei piani attuativi regolarmente approvati e, se di iniziativa privata, convenzionati; [...]."

Scopo della presente proposta di legge è il superamento dell'articolo 15 delle NTA del PPR, una norma quest'ultima che ha determinato la creazione di numerosi contenziosi avverso le amministrazioni comunali che, spinte dagli uffici regionali, hanno interpretato restrittivamente tale disposizione. In tal senso sono numerose le sentenze del TAR Sardegna che hanno sancito tale assurda normativa.

Tale norma appare notevolmente più chiara ed efficiente rispetto al quadro normativo imposto dalla legge regionale n. 8 del 2015.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Disposizioni urgenti in materia di interventi ammissibili nei comuni non dotati di piano urbanistico comunale adeguato al Piano paesaggistico regionale e al Piano di assetto idrogeologico

1. Nei comuni non dotati di piano urbanistico comunale adeguato alle disposizioni di cui al Piano paesaggistico regionale e al Piano di assetto idrogeologico, possono essere realizzati gli interventi che ricadano nelle aree delimitate dagli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee C, D, G a condizione che le stesse aree siano incluse nell'ambito urbano ed intercluse da elementi infrastrutturali ed insediativi esistenti, che ne delimitino univocamente tutti i confini; costituiscono motivo di interclusione i confini delle aree interessate dall'intervento con elementi infrastrutturali oppure con zone territoriali omogenee classificate dagli strumenti urbanistici come A, B, C, D, F, G, anche non attuate, ovvero S e H interne al centro urbano.

Art. 2

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).