



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

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA

ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

**Oggetto: Atto d'indirizzo interpretativo ed applicativo ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 31 del 1998 in riferimento alle disposizioni di salvaguardia delle zone umide di cui all'articolo 28 della legge regionale n. 1 del 2021 -**

**PREMESSA**

Come noto, recentemente è entrata in vigore la legge regionale n. 1 del 18 gennaio 2021, recante *Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Modifiche straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017.*

Con il presente atto si intendono fornire i primi indirizzi relativamente all'applicazione ed all'interpretazione delle norme contenute nell'articolo 28 della legge regionale sopra richiamata, rubricato *Disposizioni di salvaguardia per le zone umide*, la cui introduzione nell'ordinamento regionale ha suscitato dibattiti e dato adito a perplessità e dubbi interpretativi in ordine alla non sempre agevole applicazione alle fattispecie concrete, sia da parte delle Amministrazioni comunali, le quali hanno formulato all'Assessorato regionale diversi quesiti, sia da parte dei privati e degli operatori di settore chiamati ad adeguare gli interventi di nuova realizzazione alle nuove previsioni normative.

Con il presente atto si intende fornire una risposta generalizzata per agevolare l'applicazione della disposizione in parola e dettare una linea d'indirizzo al fine di uniformare il comportamento delle Amministrazioni comunali in fase attuativa delle norme ed autorizzativa degli interventi, allo scopo di evitare che nel territorio regionale possano rinvenirsi plurime applicazioni non sempre corrette e, comunque, differenti dell'articolo in rassegna.

Va in premessa evidenziato che l'introduzione delle norme in commento (contenute appunto nell'articolo 28 della legge) va di pari passo all'abrogazione, ad opera del successivo articolo 29 della legge, dell'articolo 27 della legge regionale n. 8 del 2015 (*Estensione del vincolo paesaggistico*), che nell'individuare l'ampiezza del vincolo paesaggistico riferito alle zone umide (bene paesaggistico, ex articolo 17, comma 3, lettera g. delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale), aveva stabilito che il predetto vincolo non si estendesse alla fascia dei trecento metri dalla linea di battigia, fascia che all'epoca doveva riferirsi esclusivamente alle altre due ipotesi previste dalla disposizione, ovvero ai laghi naturali e agli invasi artificiali.

Diverso è stato all'evidenza l'intendimento del Legislatore regionale del 2021 che, come meglio si vedrà, ha inteso dare uniformità a tutti i vincoli paesaggistici di cui all'articolo 17, comma 3, lettera g) delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, ovvero zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali, ritenendo applicabile la tutela riferita ai territori contermini per un'estensione pari a



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

trecento metri dalla linea di battigia anche in presenza di lagune e stagni e ne ha disciplinato nel dettaglio gli interventi ammissibili.

## 1. AMBITO DI APPLICAZIONE

La disposizione in commento è contenuta nel Capo III della legge regionale n. 1 del 2021.

L'articolo 28 pone una duplice norma di salvaguardia in attesa che venga completato il ciclo pianificatorio: la prima ha quale riferimento la pianificazione paesaggistica regionale; la seconda, invece, riguarda la pianificazione comunale in adeguamento al Piano paesaggistico regionale, come di seguito si vedrà.

### 1.1 - IL PRIMO COMMA

Il primo comma della disposizione in esame esordisce nel disporre che:

*“Fino all’adeguamento del PPR e delle relative NTA il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide di cui all’articolo 17, comma 3, delle vigenti NTA si interpreta sistematicamente con l’articolo 18 delle medesime NTA nel senso che le zone umide rappresentano beni paesaggistici oggetto di conservazione e tutela per l’intera fascia di 300 metri dalla linea di battigia dei laghi naturali, degli stagni, delle lagune e degli invasi artificiali, a prescindere dalle perimetrazioni operate sulle relative cartografie in misura inferiore”.*

Ne consegue che “Fino all’adeguamento del PPR e delle relative NTA”, il vincolo paesaggistico di cui all’articolo 17, comma 3, lettera g) delle norme tecniche di attuazione del Piano, si interpreta nel senso che è oggetto di tutela anche l’intera fascia dei trecento metri dalla linea di battigia dei laghi naturali, degli stagni, delle lagune e degli invasi artificiali, e ciò a prescindere dalle perimetrazioni contenute nelle cartografie del Piano.

Il Legislatore ha, a ben vedere, inteso superare la previsione dell’articolo 27 della legge regionale n. 8 del 2015, non solo procedendo alla sua abrogazione, come si è detto, ma anche disponendo espressamente che oggetto di tutela paesaggistica fossero, oltre le aree costituenti la zona umida strettamente intesa, secondo le delimitazione contenute nel Piano paesaggistico regionale, anche i territori contermini, ovvero la fascia dei trecento metri dalla linea di battigia dei laghi naturali, degli stagni, delle lagune e degli invasi artificiali.

Ciò comporta che i territori in questione sono assoggettati al regime vincolistico proprio dei beni paesaggistici.

Si rammenta che la fascia era già oggetto di tutela paesaggistica con riferimento ai laghi naturali e agli invasi artificiali, anche se la circostanza che vengano espressamente menzionati anche questi ultimi nel primo comma della norma in esame, ha delle rilevanti ripercussioni, ove si consideri che le norme



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

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

contenute negli altri due commi dell'articolo 28 in commento rinviano alla fascia siccome disciplinata nel primo comma, come meglio si dirà nell'esaminare gli interventi ammissibili.

La qualificazione in parola comporta che, come accennato, gli interventi ricadenti nei territori contermini oggetto di tutela sono sottoposti ad autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, quanto meno fino a quando l'amministrazione regionale non proceda ad un adeguamento del Piano paesaggistico e delle relative norme.

Ciò che si ricava dallo stesso *incipit* dell'articolo, laddove si è visto è contenuto il riferimento al periodo di vigenza temporale della disposizione (*Fino all'adeguamento del PPR e delle relative NTA*).

Pertanto, con una disposizione di salvaguardia, operante fin tanto che tale adeguamento del Piano non sarà effettuato, il Legislatore regionale ha inteso accordare la tutela paesaggistica alla fascia compresa nei trecento metri dalla linea di battigia dei laghi naturali, degli stagni delle lagune e degli invasi artificiali, sull'evidente presupposto che anche le aree prospicienti le zone umide (lagune e stagni), al pari delle altre caratterizzate dalla presenza di acque (il riferimento nella disposizione in commento è ai laghi naturali e agli invasi artificiali), meritino di essere tutelate mediante il riconoscimento di un'adeguata area di rispetto.

Per determinare l'effettivo ambito della tutela non è, dunque, sufficiente la sola individuazione risultante dalla cartografia del Piano paesaggistico regionale, ma occorre un'operazione ulteriore: la determinazione della fascia di rispetto della profondità di 300 metri (che vale per tutti i beni elencati alla lettera g. dell'articolo 17 delle norme tecniche di attuazione del Piano zone umide, laghi naturali e invasi artificiali).

Nella fattispecie in esame, pertanto, trovano applicazione principi e criteri elaborati con riferimento alla determinazione delle fasce di rispetto di tutti quei beni non dotati di confini fisici precisamente determinati, tra essi, in particolare, le aree in cui il vincolo è caratterizzate dalla presenza delle acque (territori costieri ricompresi nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina; territori contermini ai laghi naturali o artificiali, fiumi torrenti e corsi d'acqua), casi nei quali si deve avere riguardo alla precisa situazione effettuale delle aree oggetto di tutela.

## **1.2 - IL SECONDO COMMA**

Come si è accennato, la disposizione in commento contiene, al secondo comma, un'ulteriore misura di salvaguardia.

È, infatti, previsto che:

*“Nelle zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F dei comuni che non abbiano provveduto all'adeguamento del piano urbanistico comunale al PPR, le aree libere da volumi regolarmente accatastati alla data di*



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

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

*approvazione della presente legge, che ricadano nella fascia di tutela di cui al comma 1, sono inedificabili e non possono essere oggetto di alcuna trasformazione urbanistica o edilizia”.*

Pertanto, i Comuni tenuti ad adeguare il proprio strumento urbanistico generale al Piano paesaggistico regionale, ai sensi dell'articolo 107 delle norme tecniche di attuazione del Piano (ovvero quelli il cui territorio ricade interamente negli ambiti di paesaggio costieri di cui all'articolo 14 delle medesime norme), e che non abbiano ancora proceduto all'adeguamento, sono sottoposti ad una ulteriore misura di temporanea salvaguardia.

In tale ottica, sono infatti dichiarate inedificabili le aree prive di edificazione legittimamente autorizzata sotto il profilo urbanistico e regolarmente accatastate secondo le disposizioni vigenti, ricadenti all'interno della fascia di tutela dei trecento metri dai laghi naturali, dagli stagni, dalle lagune e dagli invasi artificiali, come individuata ai sensi del primo comma della disposizione in esame, qualora ubicate nelle zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F.

Devono intendersi per “aree libere” quelle del tutto prive di volumi, di qualunque genere, o nelle quali gli stessi non sono stati oggetto di accatastamento. Rientrano in tale ambito i lotti urbanistici ancora non edificati, i quali, pertanto, restano inedificabili e sono oggetto di integrale conservazione con divieto assoluto di trasformazione urbanistica ed edilizia, fin tanto che il Comune non adegui il proprio piano urbanistico al Piano paesaggistico regionale.

Da quella data, superata favorevolmente la verifica di coerenza, troverà applicazione esclusivamente il primo comma dell'articolo 27, ovvero gli interventi ricadenti nella fascia di tutela dei trecento metri dalla linea di battigia di laghi naturali, stagni, lagune e invasi artificiali, saranno oggetto di valutazione paesaggistica in sede di autorizzazione ex articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Si osservi che la norma contenuta nel secondo comma non trova applicazione con riferimento a tutti quei comuni non tenuti all'adeguamento del proprio strumento di pianificazione generale al Piano paesaggistico regionale, ossia quei comuni il cui territorio non è ricompreso negli ambiti di paesaggio costieri di cui all'articolo 14 delle norme tecniche di attuazione del PPR, ovvero è ricompreso solo in parte. Per essi troverà applicazione esclusivamente il primo comma della disposizione in esame, laddove si assoggettano ad autorizzazione paesaggistica gli interventi ricadenti nella fascia dei trecento metri dai laghi naturali, stagni, lagune e invasi artificiali.

Si precisa, altresì, che, con riferimento alle aree poste nella fascia di rispetto in questione, qualora le stesse siano oggetto della procedura d'intesa ai sensi dell'articolo 11 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, costituendo il predetto strumento atto di adeguamento anticipato del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico, non trova applicazione il divieto di edificazione di cui al secondo comma della disposizione in commento.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

## 2. REGIME AUTORIZZATIVO E INTERVENTI AMMISSIBILI

Quanto fin qui esposto, già consente di individuare gli interventi ammissibili, e il relativo regime, con riferimento alle aree vincolate paesaggisticamente in forza della nuova disposizione.

Si è detto, e va in questa sede ribadito, che tutti gli interventi che ricadono nella fascia dei trecento metri dai laghi naturali, stagni, lagune e invasi artificiali, sono assoggettati ad autorizzazione paesaggistica.

In tal senso deve, infatti, intendersi il riferimento contenuto nel primo comma dell'articolo 27, laddove si afferma che *il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide di cui all'articolo 17, comma 3, delle vigenti NTA si interpreta sistematicamente con l'articolo 18 delle medesime NTA.*

Diposizione quest'ultima che prevede che i beni paesaggistici (tra le quali, dunque, sono annoverati anche i territori contermini alle zone umide per una fascia di trecento metri) *“sono oggetto di conservazione e tutela, finalizzata al mantenimento delle caratteristiche degli elementi costitutivi e delle relative morfologie in modo da preservare l'integrità ovvero lo stato di equilibrio ottimale tra habitat naturale e attività antropica”.*

Il secondo comma dell'articolo 18 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico prosegue disponendo che:

*“Qualunque trasformazione, fatto salvo l'art. 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, è soggetta ad autorizzazione paesaggistica”.*

Al riguardo, con riferimento agli interventi non soggetti ad autorizzazione di cui all'articolo 149 del decreto legislativo citato, si rinvia alla legge regionale n. 9 del 4 maggio 2017 (*Disposizioni urgenti finalizzate all'adeguamento della legislazione regionale al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31*) che ha recepito il Regolamento governativo recante l'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti alle procedure di autorizzazione semplificata.

Pertanto, ad eccezione degli interventi esclusi, tutte le trasformazioni nell'ambito delle aree in questione devono essere autorizzate paesaggisticamente secondo la procedura ordinaria, ovvero -nei casi disciplinati nell'allegato B del richiamato Regolamento- con la procedura semplificata di cui al predetto Regolamento.

### 2.1 - Interventi sull'edificato esistente

Il terzo comma dell'articolo 28 disciplina gli interventi ammissibili sugli edifici esistenti e ricadenti nella fascia di tutela dei trecento metri dai laghi naturali, stagni, lagune e invasi artificiali, prevedendo che:

*“Sugli edifici esistenti nella fascia di tutela di cui al comma 1 restano consentiti gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001,*



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

*n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)), e successive modifiche ed integrazioni".*

Si ritiene che la disposizione in parola debba riferirsi esclusivamente all'edificato esistente in zone urbanistiche A, B, C, D, E, ed F, nella fascia di tutela introdotta dal primo comma, e che ricadano nei territori dei Comuni che avrebbero dovuto adeguare i propri piani urbanistici al Piano paesaggistico regionale, ai sensi dell'articolo 107 delle norme tecniche di attuazione, come lascia chiaramente intendere il verbo "*restano consentiti*", da leggersi in contrapposizione al divieto assoluto di edificazione per le aree libere previsto nella fascia in questione dal secondo comma della disposizione in esame.

Gli interventi ammessi sull'edificato sono quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b) c) e d) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nel testo modificato dal decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020 (c.d. Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla legge n. 120 del 11 settembre 2020, e precisamente i seguenti:

**"interventi di manutenzione ordinaria"**, ovvero quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti (articolo 3, comma 1, lettera a.);

**"interventi di manutenzione straordinaria"**, ovvero le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) (articolo 3, primo comma, lettera b);

**"interventi di restauro e di risanamento conservativo"**, ovvero gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso,

**"interventi di ristrutturazione edilizia"**, ovvero gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al [decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444](#), o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria (articolo 3, comma 1, lettera d).

Per quanto attiene all'interpretazione ed applicazione delle fattispecie riferite ai sopra elencati interventi edilizi, ed in particolare, all'ipotesi della ristrutturazione, si rinvia alla Circolare pubblicata in data 2 dicembre 2020 (*Articolo 10 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Chiarimenti interpretativi*) a firma congiunta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per la Pubblica amministrazione, consultabile al seguente link:

<https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2020-12/circolare%20art.10.%20pdf%20%281%29.pdf>

**2.2** Nei Comuni adeguati al Piano paesaggistico regionale ovvero nei Comuni che non sono tenuti all'adeguamento in quanto ricadenti all'esterno degli ambiti di paesaggio, o solo parzialmente in essi ricompresi, nella fascia di tutela dei trecento metri dalla zona umida sono astrattamente ammissibili tutti gli interventi purché regolarmente autorizzati sotto il profilo paesaggistico (con la precisazione sopra



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

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINANTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

L'ASSESSORE

dette) e sotto quello urbanistico (salvo espresse preclusioni derivanti da altre disposizioni di legge o di Piano).

Cagliari, lì 26 febbraio 2021

**L'Assessore**

Avv. Quirico Sanna