



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

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS 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 dei territori rurali di cui all'articolo 26 della legge regionale n. 8 del 2015, siccome modificato dall'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2021 e ad altre disposizioni riguardanti l'agro -

PREMESSA

Come noto, in data 19 gennaio 2021, è entrata in vigore la legge regionale n. 1 del 18 gennaio 2021, (*"Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017"*), il cui articolo 1 ha sostituito l'articolo 26 della legge regionale n. 8 del 2015 (*Disposizioni di salvaguardia dei territori rurali*), apportando rilevanti novità alla regolamentazione dell'edificazione in agro.

Poiché le nuove disposizioni dettate per le zone urbanistiche E-agricole hanno determinato il sorgere di incertezze interpretative, si ritiene opportuno fornire alcuni indirizzi applicativi che possano agevolare l'applicazione delle nuove previsioni normative da parte delle amministrazioni pubbliche, ma anche degli operatori e privati cittadini interessati alla nuova regolamentazione.

Per comodità espositiva, si ritiene opportuno, preliminarmente, riportare il testo dell'articolo in commento

Art. 26 - Disposizioni di salvaguardia dei territori rurali

1. Nelle more dell'aggiornamento della disciplina regionale delle trasformazioni ammesse nelle zone agricole E, al fine di consentire un corretto e razionale utilizzo del territorio agricolo che miri a contemperare l'esigenza di salvaguardia delle aree agricole da un improprio sfruttamento, in tutte le zone urbanistiche omogenee E del territorio regionale si applica il decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228 (Direttive per le zone agricole), salvo quanto disposto nel comma 2.

2. Nella fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia marina l'edificazione di fabbricati per fini residenziali è riservata agli imprenditori agricoli a titolo professionale.

3. Con le limitazioni di cui al comma 2, è consentito il cambio di destinazione d'uso, nel rispetto della superficie minima di intervento e dell'indice massimo di fabbricabilità, per gli edifici regolarmente autorizzati e accatastati alla data di entrata in vigore della presente modifica legislativa, aventi destinazione d'uso diversa dalla residenza in edifici ad uso residenziale. I cambi di destinazione d'uso non devono determinare opere di urbanizzazione a rete.

AMBITO DI APPLICAZIONE

Le nuove previsioni trovano applicazione *nelle more dell'aggiornamento della disciplina regionale* riferite alle zone urbanistiche E-agricole, si tratta, sotto questo profilo, di una disposizione di temporanea salvaguardia, con la quale - in attesa della riforma della regolamentazione dell'agro - viene estesa a tutto il territorio regionale la disciplina dettata dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 3 agosto 1994 (*Direttive per le zone agricole*, d'ora in poi così richiamate), fatta eccezione per la fascia dei mille metri dalla linea di battigia marina, per la quale è dettata una disposizione specifica per l'edificazione a fini residenziali.

Si deve osservare che la disposizione in esame dev'essere letta congiuntamente all'articolo 30, comma 2, della medesima legge regionale n. 1 del 2021, laddove è previsto che

"Gli articoli della presente legge, trattandosi di disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio coniugate con la riqualificazione, la



**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

razionalizzazione ed il miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure, sono cogenti e di immediata applicazione e prevalgono sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali."

Le previsioni contenute nel nuovo articolo 26 sono, dunque, "cogenti e di immediata applicazione e prevalgono sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali".

Pertanto, le nuove previsioni normative prevalgono (e trovano immediata applicazione) sia rispetto agli atti pianificazione regionale e comunale (di carattere generale o attuativo), sia rispetto alle altre disposizioni normative regionali.

Da quanto detto, consegue che la disciplina contenuta nelle Direttive per le zone agricole si applicherà nelle zone urbanistiche E-agricole, siccome individuate negli strumenti di pianificazione comunale, indistintamente su tutto il territorio regionale (come detto, con un'eccezione per la fascia dei mille metri dalla linea di battigia marina), e ciò a prescindere dal recepimento delle stesse da parte dell'amministrazione nei propri atti di pianificazione generale ed anche qualora il Comune abbia adeguato il proprio piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale.

L'EDIFICAZIONE IN ZONA AGRICOLA

Come visto, il primo comma della disposizione in commento, richiama integralmente le previsioni delle Direttive per le zone agricole, con la conseguenza che la prevalenza rispetto agli altri atti di pianificazione (regionale o comunale) e a quelli normativi, è riferita a tutta la disciplina dell'agro in esse contenuta.

L'interpretazione e l'applicazione della stessa è ormai tra le amministrazioni ampiamente consolidata. Non va, peraltro, trascurato il fatto che l'applicazione delle disposizioni contenute nella Direttiva debba essere particolarmente attenta e rigorosa in sede di valutazione delle trasformazioni dell'agro, al fine di non vanificare le finalità che anche le nuove disposizioni perseguono (ovvero corretto e razionale utilizzo del territorio agricolo, esigenza di salvaguardia e improprio sfruttamento), in sintonia con le finalità indicate nell'articolo 1 delle anzidette Direttive, tra le altre:

- a) valorizzare le vocazioni produttive delle zone agricole, garantendo, al contempo, la tutela del suolo e delle emergenze ambientali di pregio;
- b) favorire il recupero funzionale ed estetico del patrimonio edilizio esistente sia per l'utilizzo aziendale che per quello abitativo.

L'articolo 3 delle Direttive detta i criteri per l'edificazione in agro, prevedendo, alla lettera a), la possibilità di realizzare fabbricati e impianti connessi alla conduzione agricola e zootecnica del fondo, alla ittcoltura, alla valorizzazione e trasformazione dei prodotti aziendali, con esclusione degli impianti classificabili come industriali.

La previsione in questione contiene un criterio generale per l'edificazione in agro, richiedendo che sussista una stretta connessione tra edificazione e conduzione agricola e zootecnica del fondo, ammettendo la nuova edificazione solo laddove non sia possibile procedere al recupero dei fabbricati esistenti (come si ricava dalle finalità delle Direttive e dai principi in materia).

In zona agricola, devono, dunque, ritenersi ammesse soltanto le trasformazioni edilizie strumentali allo svolgimento dell'attività agricola, principio che, è appena il caso di osservare, interessa anche (e soprattutto) l'edificazione a fini residenziali.

Ne consegue che l'abitazione dell'agricoltore è ammissibile solo laddove i fondi siano destinati a coltivazioni che ne richiedano presenza assidua e, sotto questo profilo, giustificino la residenza in agro.



**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

La Direttiva per le zone agricole ammette che l'edificazione ai fini residenziali prescindendo dalla qualificazione soggettiva di colui che richiede il titolo abilitativo, non richiede cioè che esso sia anche imprenditore agricolo professionale o coltivatore diretto, fermo restando quanto testé precisato in ordine alla connessione tra edificazione nel fondo e conduzione agricola dello stesso.

In sede di rilascio del titolo edilizio, oltre al rispetto dei parametri stabiliti dalle norme, occorrerà dunque verificare la stretta connessione tra l'edificato e l'attività di conduzione agricola e zootecnica del fondo, verifica che dovrà essere particolarmente attenta e rigorosa nel caso in cui il richiedente intende intraprendere una nuova attività in precedenza non esercitata nei fondi.

Si ritiene al riguardo che per la dimostrazione del vincolo di connessione, il richiedente debba presentare - unitamente agli elaborati progettuali - una relazione agronomica ed un programma di attività per lo sviluppo agricolo del fondo. In sede di valutazione, potranno costituire ulteriori elementi di riferimento: le caratteristiche delle aree interessate (giacitura, esposizione, altimetria); la superficie dedicata specificamente all'attività agricola; le tabelle dell'Assessorato regionale all'agricoltura che qualificano il tempo lavoro e il reddito derivante dalle ordinarie produzioni agricole. Elencazione chiaramente da intendersi in via meramente esemplificativa e non esaustiva.

Come a suo tempo affermato nella Circolare dell'Assessore degli Enti locali, finanze e urbanistica n.1 del 10 maggio 1984 (*Istruzioni per l'applicazione delle disposizioni di carattere innovativo contenute nel D.A. 20 dicembre 1983, n. 2266/U*), in sede di rilascio del titolo edilizio è richiesto un attento esame delle pratiche, nonché un controllo successivo sull'uso cui di fatto il fabbricato viene adibito.

Il requisito soggettivo riferito all'imprenditore agricolo professionale, per espressa previsione del comma 2 dell'articolo 26 nella nuova formulazione, è richiesto, invece, per l'edificazione di fabbricati residenziali nella fascia dei 1.000 metri dalla linea di battigia marina.

Va osservato che, nel concetto di residenza, sono da ricomprendere anche le pertinenze, normalmente realizzabili a servizio dei fabbricati esistenti, fermo restando la sussistenza del nesso di strumentalità tra la residenza e l'attività agricola esercitata nel fondo. In difetto dell'anzidetto rapporto di strumentalità, si ritiene che la realizzazione della pertinenza non possa essere autorizzata.

Vanno ora considerate alcune disposizioni paesaggistiche, nello specifico quelle riferite alla fascia costiera, bene paesaggistico individuato dal Piano Paesaggistico regionale (articolo 17, comma 3, lettera a. delle norme tecniche di attuazione e relativa individuazione cartografica).

L'edificazione a fini residenziali in fascia costiera è ammessa a condizione che sia dimostrata l'indispensabilità della residenza per la conduzione dell'attività agricola esercitata (ferma restando che nella fascia dei 1000 metri dalla linea di battigia marina è richiesta anche la qualifica soggettiva di imprenditore agricolo professionale) e previa intesa con la Regione, ai sensi dell'articolo 11, lettera c) delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico.

Si ricorda, infine, che le Direttive per le zone agricole, all'articolo 3, comma 5, prevedono la possibilità di utilizzare più corpi aziendali separati ai fini del raggiungimento delle superfici minime prescritte, non anche ai fini della determinazione dell'entità dei volumi realizzabili sull'area oggetto di intervento, che devono, invece, calcolarsi esclusivamente sulla superficie effettiva del fondo su cui si edifica. Tale disposizione è, peraltro, applicabile solo ove la possibilità di accorpamento sia stata recepita e disciplinata dalle norme di attuazione dello strumento urbanistico comunale.

In ogni caso, si ritiene che possa considerarsi fondo unico, non soggetto alla regola dell'accorpamento, quello che sui presenti formalmente e fisicamente separato in seguito all'espletamento di procedure espropriative riguardanti porzioni del fondo originariamente unico, ovvero quello che risulti percorso da strade vicinali ad uso pubblico, anche se nella titolarità di privati.

In tutti i casi in cui la superficie minima non raggiunge i limiti previsti dall'articolo 3 delle Direttive, non risulta possibile realizzare alcun tipo di manufatto edilizio inquadabile come "nuova costruzione" ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e, quindi, non è possibile



**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

realizzare vani interrati (anche non costituenti volume), strutture di appoggio non residenziali, capanni per attrezzi, ecc.

Per il resto, si rinvia integralmente alle Direttive per le zone agricole, rammentando che, l'articolo 11 comma 2, precisa che *"Per quanto non previsto dalle presenti direttive valgono le norme del DA 22 dicembre 1983 n. 2266/U"*.

Ne consegue che risulta applicabile anche il D.A. n. 2266/U del 1983 (cosiddetto Decreto Floris) per quanto appunto non previsto nell'anzidetta Direttiva, ed in particolare con riferimento alla possibilità di realizzare impianti di interesse pubblico di carattere particolare che, per la loro natura, non possono essere localizzati in altre zone omogenee, quali cabine elettriche, centrali elettriche/telefoniche, stazioni di ponti radio, ripetitori e simili, con un indice fondiario di 1,00 mc/mq senza necessità di un lotto minimo di intervento (articolo 4);

L'AGRITURISMO

Come noto, le Direttive per le zone agricole, all'articolo 9, dettano disposizioni per la realizzazione di nuove strutture destinate all'esercizio dell'attività agrituristica, attività che trova la propria disciplina nella legge regionale n. 11 del 11 maggio 2015, alla quale per brevità si rinvia.

Si ricorda che, il richiamato articolo 9, prevede che l'attività agrituristica debba essere ausiliaria o collaterale a quella agricola, il che ne presuppone appunto l'esistenza, mentre l'articolo 5, comma 2, della legge regionale n. 11 del 2015, prevede che i fondi e gli edifici utilizzati per l'esercizio di attività di agriturismo *"mantengono la destinazione a uso agricolo e sono strumentali all'esercizio dell'attività agricola"*.

Con riferimento ai parametri urbanistici ed edilizi si rinvia alle previsioni dell'articolo 9 delle Direttive, citato.

PUNTI DI RISTORO

L'articolo 10 delle Direttive per le zone agricole ammette la possibilità di realizzare in agro "punti di ristoro" (quali bar, ristoranti e tavole calde), a servizio della viabilità e dotati di non più di 20 posti letto e di altre strutture di servizio per attività sportive e ricreative, le cui dimensioni devono essere proporzionate al numero dei posti letto presenti.

L'indice massimo di edificabilità è fissato in 0,01 mc/mq., incrementabile con deliberazione del Consiglio comunale a 0,10 mc/mq.

È anche previsto che, a tal fine, debba vincolarsi un lotto minimo della superficie di almeno 3 ha accorpati e qualora il punto di ristoro sia incluso in un fondo agricolo che comprende attrezzature e residenze, alla superficie minima di 3 ha vincolata al punto di ristoro, deve aggiungersi quella minima di 3 ha relativa al fondo agricolo.

Si ricorda ancora che, ai sensi dell'articolo 4 del Decreto Floris, la realizzazione di punti di ristoro è ammessa quando siano ubicati ad una distanza dal perimetro urbano non inferiore a 500 metri per i Comuni di II, III e IV Classe e, a 2.000 metri, per i Comuni di I Classe (tali limiti di distanza non si applicano nelle isole di La Maddalena, San Pietro e Sant'Antioco).

Si rammenta, altresì, che la Circolare n. 1/1984 al Decreto Floris, dianzi richiamata, invitava i Comuni ad evitare forme di addensamento degli edifici destinati allo svolgimento dell'attività in parola, dovuti alla breve distanza l'uno dall'altro. A tal fine, raccomandava che in sede di strumento urbanistico venissero definite delle distanze minime da osservarsi tra i vari punti di ristoro che, con riferimento a quelli prospicienti strade interne, dovrebbero essere di almeno 20 Km. Disposizioni di assoluto buon senso che si ritengono tuttora applicabili.

Si ritiene che, all'interno del bene paesaggistico fascia costiera in applicazione delle rigorose limitazioni dettate dal Piano paesaggistico regionale (articolo 20 e 83 delle norme tecniche di attuazione), non



**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

possano essere realizzati nuovi punti di ristoro (e ampliamenti) prima dell'adeguamento del piano urbanistico comunale alla pianificazione paesaggistica.

ALBERGHI RURALI E TURISMO RURALE

La legge regionale n. 16 del 28 luglio 2017 (*Norme in materia di turismo*), definisce all'articolo 14, comma 3, lettera c), gli alberghi rurali, ovvero le strutture ricettive alberghiere ubicate in fabbricati rurali e complessi immobiliari esistenti, o in strutture di nuova realizzazione, arredate nel rispetto delle tradizioni locali, nelle quali siano offerti vitto, con bevande e pietanze tipiche della Regione preparate prevalentemente con l'impiego di materie prime di produzione locale, ed eventuali altri servizi finalizzati anche alla fruizione dell'ambiente, della cultura, delle tradizioni e dell'enogastronomia del luogo.

Il successivo articolo 14-*bis* detta le condizioni alle quali è consentita l'edificazione di nuove strutture da destinare all'attività ricettiva di albergo rurale, e a quelle previsioni si fa integralmente rinvio.

Si evidenzia che la disciplina dell'albergo rurale, come dianzi richiamata, dovrebbe andare a sostituire quella del turismo rurale contenuta nella legge regionale n. 27 del 12 agosto 1998 (articoli 8 e seguenti), essendo in gran parte ad essa sovrapponibile, tuttavia l'abrogazione integrale della predetta legge è rinviata, dall'articolo 49, comma 3 della legge regionale n. 16 del 2017, all'adozione di apposite direttive di attuazione, allo stato non ancora approvate. *Medio tempore*, sono state abrogate esclusivamente le disposizioni con quest'ultima legge incompatibili.

LA MODIFICA DELLA DESTINAZIONE D'USO DEI FABBRICATI ESISTENTI

L'articolo 26, al comma 3, nel testo introdotto dalla legge regionale n. 1 del 2021, prevede che nella zona agricola sia ammesso il cambio della destinazione d'uso degli edifici regolarmente autorizzati aventi destinazione d'uso diversa dalla residenza in edifici ad uso residenziale.

Poiché, i cambi di destinazioni d'uso da altre destinazioni verso il "residenziale" sono sempre considerati urbanisticamente rilevanti, ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale n. 23 del 1985, essi devono rispettare i parametri dettati dalla normativa urbanistica per la nuova costruzione. Occorrerà, in particolare, verificare la sussistenza del lotto minimo previsto per la nuova edificazione, l'indice fondiario di 0,03 mc/mq e la sussistenza di un'attività agricola che giustifichi la realizzazione di un edificio ad uso abitativo.

La disposizione precisa che i cambi di destinazione d'uso non devono, comunque, determinare opere di urbanizzazione a rete.

GLI INTERVENTI DI INCREMENTO VOLUMETRICO DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE

L'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2015, ammette l'incremento volumetrico degli edifici esistenti in zona agricola alle condizioni dalla stesso articolo disciplinate.

In particolare, al comma 7 è previsto che, nella zona urbanistica E, oltre la fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia marina, ridotti a 300 metri nelle isole minori, è consentito l'incremento volumetrico dei fabbricati aventi destinazione abitativa o produttiva, nella misura massima del 30 per cento del volume urbanistico esistente, fino a un massimo di 180 metri cubi per unità immobiliare.

Si ricorda anche che, ai sensi dell'articolo 36, comma 3, lettera c-*bis*), l'incremento volumetrico, in zona urbanistica omogenea E, è consentito anche *mediante il superamento della superficie minima di intervento prevista dalle vigenti disposizioni regionali e comunali, purché superiore a 2.500 metri quadri, non raggiungibile con l'utilizzo di più corpi aziendali separati e ferme le eventuali ulteriori limitazioni derivanti dalle vigenti disposizioni paesaggistiche.*

Infine, va segnalato che la legge regionale n. 1 del 2021, ha introdotto il comma 7- *quater*, nell'articolo 31 della legge regionale n. 8 del 2015, prevedendo che:



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

Ai fini della riqualificazione e dell'accrescimento delle potenzialità delle strutture destinate all'esercizio di attività di turismo rurale ricadenti nelle zone E, purché al di fuori della fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina, possono essere autorizzati interventi di ristrutturazione e rinnovamento comportanti incrementi volumetrici, nella misura massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, destinabili all'adeguamento delle camere agli standard internazionali, con incremento del numero complessivo delle stanze, in deroga ai limiti massimi previsti all'esercizio stabiliti dalla legge regionale 12 agosto 1998, n. 27 (Disciplina delle strutture ricettive extra alberghiere, integrazioni modifiche alla legge regionale 14 maggio 1984, n. 22, concernente: "Norme per la classificazione delle aziende ricettive" e abrogazione della legge regionale 22 aprile 1987, n. 21), e dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994 o, se più restrittivi, dagli strumenti urbanistici comunali, fino al raggiungimento di 80 posti letto massimi.

Cagliari, lì 5 marzo 2021

L'Assessore

Avv. Quirico Sanna