

Repubblica Italiana



Regione Siciliana  
ASSESSORATO REGIONALE TERRITORIO E AMBIENTE

### L'ASSESSORE

**VISTO** lo Statuto della Regione Siciliana;

**VISTA** la Legge 17 Agosto 1942, n. 1150 e successive modifiche ed integrazioni;

**VISTI** i DD.II. 1 Aprile 1968, n. 1404 e 2 Aprile 1968 n. 1444;

**VISTO** il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42 e ss.mm.ii.;

**VISTA** la Legge Regionale 10 luglio 2015, n. 13 e ss.mm.ii.;

**VISTO** il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;

**VISTA** la Legge Regionale 10 agosto 2016, n.16 e ss.mm.ii.;

**VISTA** la Legge Regionale 13 agosto 2020, n. 19 “Norme per il governo del territorio”;

**VISTA** la Legge Regionale 30 dicembre 2020, n. 36 “Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie.”;

**VISTA** la Legge Regionale 3 febbraio 2021, n. 2 “Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n.19 recante norme sul governo del territorio.”;

**VISTO** l’art. 25, comma 7, della Legge Regionale 13 agosto 2020, n. 19, in particolare, laddove prevede l’emanazione di linee guida per la redazione del PUG (Piano Urbanistico Generale comunale);

**VISTO** il Decreto del Presidente della Regione Siciliana n 645/Area 1/SG del 30 novembre 2017 con il quale l’On.le Salvatore Cordaro è stato nominato Assessore Regionale con preposizione all’Assessorato Regionale del territorio e ambiente;

**VISTO** il Decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 2800 del 19 giugno 2020 con il quale all’arch. Calogero Beringheli è stato conferito l’incarico di Dirigente Generale del Dipartimento Regionale Urbanistica, in esecuzione della deliberazione della Giunta Regionale n. 257 del 14 giugno 2020;

**VISTA** la nota prot. n. 11216 del 05/07/2021, con la quale il Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell’Urbanistica ha trasmesso all’Assessore Regionale al Territorio Ambiente il documento denominato “Linee guida per la redazione del Piano Urbanistico Generale comunale”, redatto in sede di Tavolo tecnico presieduto dal Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell’Urbanistica e formato da Dirigenti del Dipartimento Regionale dell’Urbanistica, dal Presidente dell’INU sezione Sicilia, dal Segretario Generale dell’Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia, dai rappresentanti della Consulta Regionale dell’Ordine degli Ingegneri, della Consulta Regionale dell’Ordine degli architetti, della Federazione regionale degli Ordini professionali dei Dottori Agronomi e Forestali di Sicilia, del Coordinamento della rete delle professioni tecniche



della Sicilia, dell'Ordine Regionale dei Geologi, della Federazione Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori Sicilia e della Consulta Regionale dei Geometri e dei Geometri laureati;

**VISTO** il sopra citato documento denominato “Linee guida per la redazione del Piano Urbanistico Generale comunale”;

**RITENUTO** di poter condividere il contenuto del sopra citato documento che costituisce parte integrante del presente decreto;

## **DECRETA**

### **Articolo 1**

E' approvato il documento denominato “Linee guida per la redazione del Piano Urbanistico Generale Comunale”, di cui all'art. 25, comma 7, della Legge Regionale 13 agosto 2020, n. 19, allegato al presente decreto.

### **Articolo 2**

Il presente Decreto verrà pubblicato integralmente nel sito web del Dipartimento Regionale dell'Urbanistica dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, Regione Siciliana e sulla G.U.R.S. ai sensi dell'art. 68 della Legge Regionale 12 agosto 2014, n. 21.

Palermo,

L'ASSESSORE

(On. Avv. Salvatore Cordaro)







Repubblica Italiana



Regione Siciliana  
ASSESSORATO REGIONALE TERRITORIO E AMBIENTE  
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA

## **LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEL PIANO URBANISTICO GENERALE COMUNALE**

**(art. 25, c. 7 della L.R. 19/2020)**

### *Indice sommario*

|  |    |
|--|----|
| PREMESSA   | 2  |
| 1. LA PARTECIPAZIONE NEL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PUG                                      | 5  |
| 2. IL DOCUMENTO PRELIMINARE DEL PUG  | 9  |
| 3. IL PIANO URBANISTICO GENERALE. CONTENUTI TECNICI E REGOLAMENTARI                          |    |
| 3.1 La trasformabilità dei suoli nel processo di costruzione del PUG                         | 13 |
| 3.2 Descrizione e regolamentazione delle zone territoriali omogenee                          | 15 |
| Zone A. Centri, nuclei ed edifici storici  | 16 |
| a-Interventi di recupero edilizio  |    |
| b-Interventi di riqualificazione urbana e rigenerazione nei centri storici                   |    |
| c-Interventi di restauro urbano  |    |
| Zone B. Aree urbane esistenti  | 20 |
| Zone C. Aree per nuovi insediamenti residenziali   | 23 |
| Zone D. Aree per attività produttive   | 24 |
| Zone E. Territorio rurale  | 25 |
| Zone F. Attrezzature di interesse generale   | 28 |
| 4. ELABORATI DEL PUG   |    |
| 4.1 Criteri di redazione e contenuti della Relazione   | 29 |
| 4.2 Criteri di redazione e contenuti delle Norme Tecniche di Attuazione                      | 30 |
| 4.3 Contenuti e criteri di redazione degli elaborati cartografici                            | 32 |
| a-Quadro conoscitivo   |    |
| b-Elaborati cartografici dello stato di diritto  |    |
| c-Elaborato di sintesi   |    |
| d-Previsioni progettuali e programmatiche  |    |
| 5. DEFINIZIONE DEGLI AMBITI MINIMI PER L'AGGIORNAMENTO DEI PIANI<br>COMUNALI (Art. 26, c.22) | 35 |

## PREMESSA

Il passaggio dal tradizionale sistema di pianificazione di matrice regolativa a un approccio che includa la dimensione strategica, ossia una visione condivisa del futuro del territorio, e che configuri una maggiore capacità di rendere praticabili le previsioni dei piani è la sfida che la nuova Legge regionale sul governo del territorio (Legge 13 Agosto 2020, n. 19, pubblicata sulla Gurs n. 44 del 21 Agosto 2020) pone a quanti sono chiamati a definire, ai diversi livelli di intervento, i nuovi strumenti di pianificazione.

Una responsabilità particolare assume, in questo contesto, l'organo regionale che dovrà indirizzare il processo di formazione dei nuovi strumenti attraverso la redazione del Piano Territoriale Regionale, che costituirà la cornice metodologica ed operativa entro la quale dovrà iscriversi la attività degli organi consortili e dei Comuni, oltre che della stessa Regione.

La mancanza di tale strumento, del quale è stata già avviata comunque la progettazione, non determina però la impossibilità per i Comuni, di avviare il procedimento di formazione del Piano Urbanistico Generale.

Il legislatore infatti, pur stabilendo uno stretto rapporto di interdipendenza tra le diverse scale della pianificazione ed in particolare tra il PTR di competenza regionale ed il PUG, ha tuttavia esplicitamente previsto, con l'art. 26, comma 7, della legge, una sorta di fase transitoria nella quale è assegnato ai Comuni il compito di avviare l'iter di formazione del piano, ancor prima che vengano definiti gli strumenti di pianificazione sovraordinati, affidando ad una conferenza di pianificazione il compito di *"riscontrare la coerenza delle indicazioni del documento preliminare con i quadri e gli obiettivi generali e di area vasta"*.

Il Documento illustrato nelle pagine che seguono ha quindi lo scopo di indirizzare correttamente la attività dei Comuni, particolarmente impegnativa in questa fase di avvio, offrendo alcuni indispensabili orientamenti ed alcune basi operative che consentano di avviare con maggiore consapevolezza i processi di innovazione della pianificazione di loro competenza, anche al fine di agevolare il confronto che i Comuni dovranno avere con gli organi regionali e consortili all'interno delle conferenze di pianificazione.

Il documento, che si configura come **Linee guida per la redazione del PUG**, è stato redatto nel rispetto dei compiti che il legislatore, con l'art. 25, comma 7, della L.R. 19/2020, ha affidato all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, che sono quelli di definire, con maggior dettaglio rispetto alle disposizioni legislative, i contenuti dei PUG, con particolare riferimento agli elaborati che devono costituirlo.

Va chiarito che attraverso le presenti linee guida non si intende preconstituire uno schema rigido

entro il quale costringere le iniziative dei Comuni, ne tanto meno imporre modelli analitici e progettuali uniformi, dal momento che si ritiene che la nuova legge postuli un periodo di autonoma sperimentazione da parte dei Comuni, che consenta di tradurre in prassi di governo gli obiettivi ed i principi affermati dal legislatore, in relazione alle diverse connotazioni identitarie di ciascun comune.

Una prassi per il governo del territorio siciliano potrà consolidarsi infatti attraverso la affermazione di buone pratiche che si dimostreranno efficaci per le loro caratteristiche di qualità ed innovatività e attraverso la loro condivisione e replicazione in contesti differenti. Un percorso non semplice né scontato, ma che proprio per questo è bene che venga avviato dai Comuni nel più breve tempo possibile.

La sperimentazione potrà riguardare aspetti procedurali ma anche e soprattutto modalità operative, approcci metodologici, forme progettuali. E' auspicabile che la sperimentazione possa riguardare anche la tipologia di strumento urbanistico da adottare, cogliendo tutte le opportunità che la nuova legge offre, ad iniziare da quella di condurre la attività di pianificazione in forma associata tra due o più Comuni. Una formula della quale non si sottovaluta la complessità sia politica che operativa, ma della quale si sottolinea la fondamentale importanza dal momento che a regime potrebbe determinare un significativo avanzamento nella gestione del territorio per tanti Comuni le cui attività urbanistiche sono fortemente interconnesse ed interdipendenti.

Lungi dal comportare una limitazione agli spazi di sperimentazione, le Linee guida definiscono dunque una base di riferimento riguardante principalmente i contenuti del PUG e le modalità di stesura degli elaborati che devono definirne le previsioni.

Le Linee guida si articolano in cinque parti.

La prima parte contiene alcune brevi riflessioni sul ruolo che la partecipazione deve avere nel processo di costruzione del piano urbanistico comunale e sulle criticità che possono determinarsi e vengono forniti suggerimenti di carattere operativo.

La seconda parte affronta una delle disposizioni più innovative tra le tante contenute nella nuova legge, riguardante il Documento Preliminare del PUG e in particolare la sua duplice natura di abbozzo progettuale ma anche di strumento immediatamente operativo in determinati, sia pur circoscritti, ambiti territoriali. Vengono esaminate le criticità, riguardanti in particolare la correlata procedura di Valutazione Ambientale Strategica, e vengono fornite indicazioni operative.

La terza parte, entrando nel merito dei contenuti del PUG, fornisce indirizzi e criteri per la elaborazione del progetto del PUG. Viene esaminata in particolare la indicazione normativa che prescrive la suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee traguandandola

alla luce della trasformabilità dei suoli e, più in generale della sostenibilità ambientale delle scelte urbanistiche.

La descrizione delle zone territoriali è per tanto preceduta dalla specificazione dei criteri che i Comuni devono seguire nella identificazione dei livelli di trasformabilità dei suoli, prescrivendo che tale identificazione debba essere fatta attraverso la redazione di una specifica carta della trasformabilità del territorio comunale.

Segue la descrizione delle diverse zone territoriali a partire dai criteri che devono essere seguiti per la perimetrazione di ciascuna di essa. Infine sono stabiliti criteri progettuali che precisano, per ciascuna zona, limiti e parametri che devono regolare l'attività urbanistica ed edilizia. Quest'ultima parte integra e completa le disposizioni contenute nel D.l. 2 Aprile 1968, che continuano a trovare applicazione nel territorio della Regione siciliana, con le modifiche ed integrazioni introdotte in ultimo con la L.R. 16/2016 e s.m.i.

La parte quarta tratta degli elaborati del PUG, precisando, come richiesto dal legislatore, contenuti e criteri di redazione di ciascuno di essi.

Infine, l'ultima parte è dedicata ad una questione, specificatamente posta dal legislatore nel comma 22 dell'art. 26, che si riferisce alla identificazione degli ambiti minimi ai quali riferire la attività di aggiornamento dei PUG e dei piani esistenti.

## 1. LA PARTECIPAZIONE NEL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PUG

La legge colloca la "partecipazione" tra i principi fondamentali da porre alla base delle attività di pianificazione del territorio siciliano.

*" Nell'ambito della formazione dei Piani è garantita la partecipazione a tutti i soggetti pubblici e privati nonché alle associazioni e organizzazioni, siano esse persone fisiche o giuridiche, attraverso l'ascolto attivo delle esigenze, il dibattito pubblico sugli obiettivi generali, la più ampia pubblicità degli atti e dei documenti di pianificazione, la possibilità di presentare osservazioni e proposte di modifica, assicurando il tempestivo e adeguato esame delle relative deduzioni tramite l'accoglimento o il non accoglimento motivato delle stesse. Gli Enti locali e la Regione garantiscono altresì la più ampia ed aggiornata informazione e diffusione dei dati sullo stato di pianificazione relativa al proprio territorio." (art. 6, L.R. 19/2020)*

Tale assunto, espresso con assoluta chiarezza, è declinato per ciascun piano in forme e modalità diverse.

I processi di partecipazione nella pianificazione comunale risultano regolamentati, oltre che nell'articolo generale sopra riportato, nel successivo art. 26 e, per quanto attiene la rigenerazione urbana, nell'art. 43 comma 2 della Legge.

L'art. 26 prescrive in particolare che il processo di partecipazione debba essere avviato ancor prima della fase di progettazione del piano, significando con ciò la importanza fondamentale che il legislatore ha voluto assegnare a tale procedura.

La legge tuttavia, mentre descrive dettagliatamente le procedure da seguire nella fase di avvio del procedimento, non definisce altrettanto dettagliatamente le successive fasi del processo partecipativo ed è compito dei Comuni pertanto individuarle in relazione alle strategie di costruzione del piano che vogliono adottare, che devono essere specificate nella delibera di Linee guida della Giunta Municipale.

Per quanto riguarda la fase di avvio, la legge stabilisce in particolare che la partecipazione debba essere garantita attraverso due diverse modalità.

La prima prevede la pubblicazione sul sito web del Comune di un avviso di avvio del procedimento di formazione del PUG con l'invito, rivolto alla collettività, ad avanzare proposte e formulare suggerimenti.

Una seconda e differente modalità prevede invece il coinvolgimento diretto dei "soggetti interessati", che la legge stessa individua nei soggetti pubblici e privati e nei rappresentanti degli Ordini e collegi professionali "*aventi specifiche competenze e responsabilità*" in ordine alla formazione del piano.

Mentre la prima modalità non comporta particolari complessità operative, dal momento che la

pubblicazione nel sito web comunale è potenzialmente in grado di informare e coinvolgere l'intera cittadinanza e non solo, la seconda comporta invece la necessità per i Comuni di procedere alla preliminare individuazione dei soggetti da coinvolgere, che come stabilito nella legge, devono essere soltanto quelli che possiedono effettive "*competenze e responsabilità*" utili alla progettazione del piano, tali da qualificarli come soggetti non genericamente coinvolti ma specificamente "*interessati*".

Come già rilevato, la norma non indica espressamente la necessità di coinvolgere questi soggetti anche nelle fasi successive del procedimento di formazione del piano ma sembra logico immaginare che il loro coinvolgimento non possa esaurirsi nel solo momento di avvio della progettazione ma debba piuttosto estendersi in qualche forma all'intero procedimento, almeno sino all'inoltro del progetto di Piano al Consiglio comunale.

Per quanto concerne le fasi successive a quella iniziale di avvio del procedimento, in effetti la legge prevede un ulteriore obbligatorio coinvolgimento dei soggetti interessati attraverso la "conferenza di pianificazione". A tale conferenza, secondo quanto specificato nell'art. 10, comma 3, della legge, devono essere invitati a partecipare "*i rappresentanti degli enti territoriali e di tutte le amministrazioni pubbliche competenti al rilascio di pareri, concessioni, autorizzazioni, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati. Sono altresì invitati a partecipare i soggetti competenti in materia ambientale per le finalità specificate negli articoli 12 e 13 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni*".

L'amministrazione precedente ha però facoltà di invitare a "*partecipare alla Conferenza di pianificazione, in funzione consultiva e senza diritto di voto, i rappresentanti di altri enti pubblici o di organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste, legalmente riconosciute, che, per loro specifiche competenze e responsabilità, siano comunque interessati alle scelte di pianificazione*".

Esiste dunque, sia pure con le diverse modalità prospettate dal legislatore, la possibilità di garantire che alcuni soggetti partecipino all'intero processo di formazione del piano.

Assicurare una continuità al processo partecipativo attraverso la conferenza di pianificazione però non è semplice né scontato dal momento che per quest'ultima la legge pone più vincoli rispetto alla prima fase, prescrivendo che i soggetti da invitare debbano essere "*legalmente riconosciuti*".

Il problema non riguarda tanto i soggetti pubblici istituzionali, che nella legge vengono precisamente individuati in funzione alla loro competenza a rilasciare pareri normati per legge, quanto piuttosto gli altri soggetti la cui partecipazione alla conferenza non è obbligatoria ma che i Comuni possono consentire. In particolare il problema della individuazione riguarda i soggetti privati rappresentanti di "*organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed*

*ambientaliste, legalmente riconosciute".*

Dando per scontata la opportunità di invitare alla conferenza i rappresentanti degli ordini e collegi professionali, che devono essere già obbligatoriamente coinvolti nella fase di avvio del piano, il problema si restringe quindi alla individuazione delle organizzazioni private che si qualificano come portatori di interessi diffusi e che, come tali, hanno partecipato alla prima fase delle consultazioni partecipative. Non tutte queste organizzazioni potranno infatti continuare ad offrire il loro apporto collaborativo, dal momento che alla conferenza di pianificazione possono essere invitate solo quelle "*legalmente riconosciute*".

Ferma restando dunque la possibilità di garantire, attraverso la conferenza di pianificazione, una continuità al processo partecipativo di alcuni soggetti, occorre che i Comuni, che intendano andare oltre il mero rispetto del disposto legislativo ed allargare il più possibile la platea dei soggetti partecipanti al processo di costruzione del Piano Urbanistico Comunale, individuino modalità alternative a quella sin qui presa in esame.

Tali modalità, suggerite dallo stesso legislatore, consistono nella organizzazione di **Forum partecipativi** (art. 26 comma 3) e, per le fasi progettuali più avanzate, la creazione di **Urban Center** (art. 43, comma 2).

L'organizzazione di un Forum presenta un duplice vantaggio rispetto ad altre forme di coinvolgimento.

Il primo consiste nel fatto che un Forum, organizzato nella piattaforma telematica comunale, può essere mantenuto attivo, oltre che nella fase di avvio del procedimento, come richiesto dalla legge, anche nelle fasi successive del procedimento di formazione del Piano, se si vuole dare continuità al processo partecipativo.

Il secondo vantaggio del Forum, rispetto ad altre forme di comunicazione quali l'invito, consiste nel fatto che esso elimina il problema di individuare a priori le organizzazioni da invitare, lasciando che siano i loro rappresentanti a segnalare alla amministrazione comunale, attraverso la iscrizione al Forum, l'interesse a offrire il proprio apporto collaborativo. Di tali organizzazioni solo quelle legalmente riconosciute potranno in futuro essere invitate anche a partecipare alla conferenza di pianificazione, garantendo in tal modo una reale ed efficace partecipazione al processo progettuale.

Le indicazioni sin qui date riguardano la fase di avvio del procedimento di formazione del PUG.

Per quanto riguarda il prosieguo delle attività di progettazione del PUG, dal momento che, nel rispetto dei principi stabiliti nella legge, come meglio specificato nel seguito, occorre privilegiare le pratiche di **rigenerazione urbana** sia all'interno del centro storico ma più generalmente nella città consolidata, si ritiene opportuno suggerire, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 43 della



Legge, la creazione di un Urban Center.

L'Urban Center si configura come "luogo" privilegiato al servizio delle politiche urbane e culturali, che può garantire il rispetto delle pari opportunità, in quanto può garantire l'accessibilità alle informazioni a tutti i soggetti interessati dai processi di governo del territorio.

Sotto questo profilo dunque l'Urban Center si qualifica come lo strumento più opportuno per la attivazione di processi partecipativi, reali e non fittizi, nella costruzione delle previsioni progettuali del PUG e consente di superare le problematiche prima evidenziate.

E' evidente che al concetto di luogo fisico non può che associarsi oggi quello di spazio virtuale, sul WEB, accessibile alla gran parte dei cittadini per merito della diffusione della tecnologia .

In questa duplice accezione di luogo fisico e di spazio virtuale l'Urban Center è lo strumento da utilizzare per svolgere un'attività di servizio nei confronti della comunità locale, con lo scopo di migliorare il livello d'informazione, conoscenza, trasparenza, partecipazione, condivisione, effettività rispetto ai processi decisionali delle politiche urbane. L'Urban Center è anche il luogo più idoneo all'interno del quale può essere pianificato lo sviluppo di un'attività di formazione ed espansione di idee e progetti di "*condivisione urbana*", estese alle problematiche non solo di carattere strettamente urbanistico ma riguardanti anche le problematiche globali della società, l'intero sviluppo del territorio nelle sue componenti sociali, economiche, culturali.

Obiettivo della attività di partecipazione è la raccolta dei contributi di competenze specifiche per la valutazione delle scelte, la massima trasparenza delle scelte stesse, la prevenzione dei possibili conflitti in materia di trasformazione del territorio, a partire dalla costruzione di percorsi di condivisione del quadro di informazioni che sottendono le scelte stesse, il trasparente coinvolgimento degli operatori, pubblici e privati.

Il legislatore suggerisce la costituzione di Urban Center nella fase della progettazione e pianificazione attuativa, ma per quanto sin qui detto i Comuni possono utilizzarlo anche come un efficace strumento di partecipazione alle decisioni da assumere nelle diverse fasi della formazione del PUG.



## 2. IL DOCUMENTO PRELIMINARE DEL PUG

La articolazione del procedimento di formazione del PUG in due fasi distinte, prevista dall'art. 26 della L.R. 19/2020, costituisce una delle innovazioni più significative della nuova legge.

Il Documento Preliminare del PUG infatti, lungi dal costituire una riproposizione dello Schema di massima del Piano Regolatore Generale, già previsto dall'art. 3 della L.R. 15/1991, ha invece, a differenza dello Schema di massima del PRG che risultava puramente interlocutorio, la natura ed il valore giuridico di un piano, sia pure non completo in tutte le sue parti.

La portata innovativa delle nuove disposizioni si coglie con estrema chiarezza scorrendo i contenuti che la legge assegna a tale strumento, elencati nel quarto comma dell'art. 26, ma anche da quanto previsto dal comma 5 che assegna al Comune il compito di perimetrare, nel documento preliminare, le parti del territorio comunale nelle quali, *"per garantire il raggiungimento degli obiettivi del Piano che potrebbero essere compromessi dall'applicazione delle pregresse previsioni urbanistiche, è sospeso il rilascio di singoli titoli abilitativi a far data dalla delibera di adozione del progetto preliminare e sino all'approvazione del PUG"*.

In merito ai contenuti, particolarmente qualificante, in ordine all'assunto, appare la disposizione contenuta nella lettera i) del 4 comma, che assegna al Documento preliminare il compito di perimetrare *"le aree nelle quali possono essere rilasciati singoli titoli abilitativi, ovvero possono essere approvati piani attuativi prima della definitiva approvazione del PUG, ed in questo caso specifica gli indici ed i parametri da applicare"*.

Entrambe le disposizioni richiamate hanno la finalità di regolamentare il periodo transitorio intercorrente tra l'avvio del PUG e la sua approvazione definitiva, periodo nel quale continuerebbero a trovare piena attuazione le previsioni dello strumento urbanistico vigente. Dal combinato disposto delle due norme si evince che nel Documento preliminare del PUG devono essere proposte due diverse perimetrazioni; nella prima, tracciata in attuazione del 5 comma dell'art. 26, saranno ricomprese le aree interessate da previsioni del previgente strumento urbanistico che potrebbero pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi del nuovo piano, e che dunque verosimilmente dovranno trovare all'interno del PUG definitivo una normazione diversa. Delle previsioni urbanistiche comprese in tale perimetro il Documento preliminare del PUG sospende la efficacia.

Nella seconda, al contrario, in applicazione della lett. i) del 4 comma, saranno ricomprese le aree interessate da previgenti previsioni urbanistiche che, sulla base degli studi già redatti, si ritengono compatibili con gli indirizzi strategici e con il quadro vincolistico del nuovo piano e che, pertanto, verosimilmente saranno confermate nel PUG definitivo e nelle quali potrà dunque continuare ad esercitarsi la attività edilizia ed urbanistica in conformità alle previsioni di

azzonamento del previgente strumento urbanistico.

La possibilità di garantire una operatività al Piano in tempi assai contenuti, senza attendere il completamento dell'iter di approvazione del PUG definitivo, costituisce una importante innovazione, che è auspicabile che venga presa in attenta considerazione dalle Amministrazioni comunali.

Tra le attività urbanistiche che è opportuno rendere operative senza attendere la conclusione del procedimento di formazione del PUG, particolare rilievo assumono quelle orientate al recupero ed alla riqualificazione degli insediamenti storici ed alla rigenerazione urbana di aree degradate. Le prime in particolare vanno incoraggiate per diverse ragioni.

Per i centri storici infatti la stessa legge, nell'art. 25, comma 3 lett. m), dà la possibilità di rendere le previsioni del Documento preliminare immediatamente applicabili, attraverso la redazione della cartografia di dettaglio specificata di seguito nel capitolo dedicato alla descrizione degli elaborati del PUG, consentendo in tal modo di rilasciare laddove possibile titoli abilitativi diretti e di avviare immediatamente, nelle parti degli insediamenti storici caratterizzati da processi di obsolescenza particolarmente avanzati, la progettazione di piani di recupero per iniziativa sia pubblica che privata, che potranno essere approvati, con le procedure specificate nell'art. 31 della nuova legge, anche prima della definitiva approvazione del PUG. Si raggiungerebbe in tal modo un risultato assai importante, dal momento che il pieno recupero e la riqualificazione dei contesti storici costituiscono linee strategiche prioritarie delle politiche regionali in materia di governo del territorio.

Per quanto detto si ritiene che prioritariamente i Comuni debbano valutare la opportunità di inserire i centri storici o loro parti tra gli ambiti ai quali assegnare efficacia operativa senza attendere la conclusione del procedimento approvativo del PUG.

Va per altro osservato che la norma, oltre ad assegnare efficacia immediatamente operativa ad alcune previsioni consentendo il rilascio di singoli titoli abilitativi, consente anche, senza attendere la conclusione del procedimento di formazione del PUG, di procedere alla approvazione di PPA riguardanti specifici ambiti.

Tale disposizione potrà riguardare, oltre che i centri storici nelle parti nelle quali non si voglia consentire l'intervento diretto, anche e soprattutto gli interventi di rigenerazione urbana ai quali il legislatore assegna un preminente valore strategico nel governo delle aree urbane.

Questi ultimi potranno essere realizzati attraverso la redazione di PPA, che potrà essere avviata immediatamente dopo la approvazione del Documento preliminare di Piano, sia da parte di soggetti pubblici che privati. A tale fine sarà necessario che nel Documento preliminare di PUG vengano esattamente specificati gli indici ed i parametri da rispettare nella progettazione dei

PPA.

In definitiva dunque la perimetrazione delle aree nelle quali il Documento Preliminare del PUG assume una efficacia giuridica va condotta con particolare attenzione, avendo riguardo alle considerazioni sin qui svolte.

Analogamente va attentamente ponderata la ulteriore e diversa possibilità, che il legislatore ha assegnato al Documento preliminare di PUG, di perimetrare ambiti nei quali sospendere la efficacia dei previgenti strumenti urbanistici, che deve essere giustificata dalla necessità di impedire che tali pregresse previsioni urbanistiche compromettano il raggiungimento degli obiettivi del PUG.

Va considerata però la necessità di ricorrere alla loro perimetrazione solamente ove esista, sulla base degli studi già effettuati nella prima fase del procedimento di formazione del PUG, una ragionevole certezza sulla impossibilità che le previsioni del previgente strumento urbanistico possano essere confermate nel nuovo piano. Un atteggiamento prudente, al fine di evitare contenziosi giuridici, è ulteriormente consigliato per il fatto che la sospensione prevista dalla legge, in base a quanto stabilito dal comma 9 dell'art. 26, decade senza possibilità di proroghe dopo tre anni dalla approvazione del Documento preliminare.

E' ovvio che la applicazione delle disposizioni sin qui commentate postula la necessità che il Documento preliminare del PUG sia basato su un quadro conoscitivo il più possibile ampio e definitivo che riguardi tutti gli aspetti sia dello stato di fatto che dello stato di diritto. Tanto più tale quadro risulterà esaustivo, tanto maggiore sarà la possibilità di estendere i perimetri delle aree ad immediata operatività e delle aree da sottoporre a salvaguardia.

Pur nella volontà di lasciare ciascun Comune libero di assegnare al Documento preliminare la valenza ed il contenuto che ritiene più opportuni in relazione alla condizione dello stato di fatto e di diritto e alle scelte strategiche effettuate dalla Giunta comunale con l'Atto di indirizzo di cui al comma 1 dell'art. 26, si ritiene tuttavia opportuno suggerire che esso contenga, oltre ad un elaborato progettuale alla scala 1:10.000, anche idiogrammatico, almeno gli elaborati che si ritengono fondamentali per indirizzare la progettazione del PUG.

Tali elaborati, come si specificherà meglio in seguito trattando degli elaborati del PUG, sono costituiti dalla **carta dei vincoli**, per la corretta valutazione della edificabilità dei suoli, ma anche dalla **carta delle trasformabilità**, dal momento che la individuazione della suscettività alle trasformazioni, come specificato nel successivo capitolo, costituisce base imprescindibile per la identificazione delle scelte strategiche da porre a fondamento del progetto urbanistico, a maggior ragione nel caso in cui il Documento preliminare si spinga sino a proporre la enucleazione delle zone territoriali omogenee.

Appare in conseguenza necessario che il Documento preliminare sia corredato dagli studi di settore che non a caso il legislatore, nel comma 1 dell'art. 26, definisce propedeutici. Di tali studi dovrà risultare completata, ai fini della adozione del Documento preliminare del PUG, almeno la parte riguardante la analisi dell'intero territorio comunale alla scala 1:10.000, ferma restando la possibilità di procedere all'eventuale approfondimento di tali studi riguardanti la scala di dettaglio e quindi alla analisi del territorio urbanizzato alla scala 1:2.000, successivamente alla adozione del Documento preliminare del PUG. Tale indicazione non riguarda evidentemente lo studio demografico e socioeconomico, la cui elaborazione, a differenza degli altri studi, non prevede la redazione di rappresentazioni cartografiche a scala predeterminata.

### 3. IL PIANO URBANISTICO GENERALE. CONTENUTI TECNICI E REGOLAMENTARI

#### *3.1 La trasformabilità dei suoli nel processo di costruzione del PUG*

L'art. 26 della L.R. 19/2020, nel definire i contenuti del PUG prescrive tra l'altro, al comma 3 lett d), che esso debba stabilire *"la suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazione e quelle in cui è possibile la trasformazione attraverso la programmazione degli interventi pubblici e privati"*.

Nello stesso comma, alla lettera b), la legge assegna al PUG il compito di definire *"gli elementi del territorio urbano ed extraurbano raccordando la previsione di interventi di trasformazione con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico-ambientali, agro-silvo-pastorali e storico-culturali disponibili..."*.

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate appare necessario preliminarmente approfondire il concetto di "trasformabilità" del suolo, dal momento che esso assume una assoluta centralità nella progettazione del PUG.

Per trasformabilità deve intendersi, nella accezione utilizzata dal legislatore, la possibilità di una area di assumere una forma diversa rispetto a quella originaria agricola, naturale o seminaturale, e dunque la possibilità di utilizzarla per fini urbanistici, ovvero per la realizzazione di insediamenti ed infrastrutture.

Sono pertanto attività di trasformazione urbanistica del territorio quelle che consistono in un insieme di opere atte a modificare stabilmente la configurazione originaria del suolo e che comportano una utilizzazione dei suoli diversa da quella agricola.

Così definita, la trasformabilità va distinta dalla edificabilità, che si riferisce invece alla possibilità di realizzare volumi edilizi su porzioni di suolo; ne consegue che un'area può risultare trasformabile anche se in tutto o in parte inedificabile, ovvero edificabile ma non trasformabile urbanisticamente.

Il concetto di trasformabilità dei suoli inevitabilmente va associato a quello di consumo di suolo. Sono le attività di trasformazione urbanistica infatti che comportano consumo di suolo ovvero, secondo la definizione che di "consumo di suolo" da l'ISPRA, una *"perdita di una risorsa ambientale fondamentale, dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale"*. Il fenomeno si riferisce, quindi, a un incremento della copertura artificiale del terreno, legato alle dinamiche insediative ed infrastrutturali, che determina il venir meno stabilmente della capacità dei suoli di *"fornire servizi ecosistemici"*.

Nella progettazione del PUG la trasformabilità di un'area deve trarre dunque la sua legittimazione non solo dalle condizioni dello stato di fatto ma anche da una scelta strategica che i Comuni

devono operare in adesione ai principi generali fissati dal legislatore con la stessa legge e, primi tra tutti, ai principi del contenimento del consumo del suolo e della sostenibilità delle scelte urbanistiche, nonché nel rispetto delle indicazioni di carattere strategico e strutturale derivanti dal PTR e dalle prescrizioni dei piani sovraordinati.

La edificabilità di una area dipende invece dalle condizioni dello stato di fatto e dalla presenza di vincoli o limitazioni determinati dalla sussistenza di condizioni di rischio o da esigenze di tutela ambientale.

Per quanto detto, compito primario del progetto di PUG dovrà essere dunque la enucleazione delle aree non suscettibili di trasformazione e che devono essere mantenute nella condizione originaria ovvero essere utilizzate per scopi agricoli, e delle aree che possono invece essere trasformate per iniziativa pubblica o privata attraverso un insieme di opere finalizzate alla realizzazione ovvero alla rigenerazione di insediamenti ed infrastrutture.

Al fine di definire la suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee i Comuni dovranno pertanto predisporre un elaborato cartografico costituente la carta della trasformabilità dei suoli. In essa dovranno essere individuati, sulla base degli studi specialistici di settore, delle specifiche analisi urbanistiche effettuate e delle indicazioni derivanti dai piani sovraordinati, ma anche alla luce delle strategie di governo del territorio che si intendono perseguire, i seguenti perimetri:

- ambiti già trasformati, costituiti dalle parti del territorio comunale interessate dalla presenza di insediamenti e complessi edilizi (insediamenti storici, aree urbane consolidate, aree urbane in formazione, insediamenti produttivi e relative dotazioni territoriali);
- ambiti non suscettibili di trasformazione, costituiti dall'insieme delle aree alle quali è affidato il compito di fornire servizi ecosistemici, ovvero di produrre beni e servizi che soddisfino, direttamente o indirettamente, le necessità dell'uomo e garantiscano la vita di tutte le specie (aree naturali, aree agricole);
- ambiti suscettibili di trasformazione, costituiti dall'insieme delle aree che per la loro collocazione od interclusione in aree già trasformate, ovvero per caratteristiche dimensionali, e comunque per la loro minore capacità di fornire servizi ecosistemici, possono essere destinate alla realizzazione di nuovi insediamenti ed infrastrutture.

Gli ambiti suscettibili di trasformazione possono eventualmente, ove le caratteristiche delle aree lo richiedano, essere articolati secondo diversi livelli di trasformabilità. Si sottolinea al riguardo che la indicazione di differenti livelli di trasformabilità può costituire un valido strumento per orientare le scelte decisionali riguardanti in particolare le alternative di localizzazione.

Attraverso la redazione dell'elaborato cartografico sin qui descritto la trasformabilità dei suoli



diviene dunque presupposto fondativo del progetto urbanistico, sia termini di scelte strategiche che di indirizzi operativi, così come la carta dei vincoli è il presupposto per la definizione della edificabilità di un terreno.

### *3.2 Descrizione e regolamentazione delle zone territoriali omogenee*

La suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee, alla quale la legge attribuisce il compito di regolamentare le destinazioni funzionali del territorio comunale, deve assumere come riferimento ineludibile la perimetrazione degli ambiti contenuta nella carta della trasformabilità. Nel progetto di zonizzazione del territorio comunale non potranno prevedersi per il territorio non trasformabile destinazioni diverse da quelle agricole, e, nella gestione del piano, non potranno proporsi in esso varianti urbanistiche, fatta eccezione per la realizzazione di interventi infrastrutturali di dimostrato interesse strategico.

In particolare, il progetto del PUG dovrà prevedere, all'interno del territorio che nella mappa della trasformabilità è individuato come trasformato, una articolazione in zone territoriali omogenee in relazione alle differenti caratteristiche morfologiche e tipologiche della urbanizzazione.

Le zone di nuovo insediamento, invece, laddove si manifesti la esigenza di prevederle per corrispondere a documentate esigenze che non possono essere soddisfatte attraverso il recupero e la rigenerazione urbana, ovvero attraverso il completamento e la saturazione delle aree già trasformate, dovranno essere individuate all'interno del territorio suscettibile di trasformazione.

Negli stessi ambiti potranno essere localizzate, anche attraverso procedimenti di variante urbanistica, le aree necessarie alla attivazione dei meccanismi di perequazione territoriale di cui all'art. 35 comma 2, ovvero di compensazione ambientale ai sensi dell'art. 36, comma 3.

Dovranno infine essere classificate come zone E le parti del territorio non suscettibili di trasformazione nonché le parti suscettibili di trasformazione che non si debbano destinare alla realizzazione di nuovi insediamenti.

All'interno di ciascuna zona territoriale omogenea potrà prevedersi una ulteriore suddivisione in ambiti, in relazione alle differenti caratteristiche morfologiche e funzionali che si intendono attribuire alle singole aree per corrispondere alle diverse condizioni dello stato di fatto e di progetto.

Nella regolamentazione delle singole zone territoriali omogenee occorrerà riferirsi alle prescrizioni contenute nel D.I. 2 Aprile 1968, n. 1444, ancora applicabile nel territorio siciliano, con le modifiche introdotte dalle leggi regionali ancora vigenti in quanto non abrogate dalla L.R. 19/2020 ed in ultimo dalla L.R. 16/2016 e s.m.i, nonché alle prescrizioni di seguito specificate per ciascuna zona.

### **Zone A. Centri, nuclei ed edifici storici**

Sono le parti del territorio comunale caratterizzate dalla presenza di agglomerati o edifici di interesse storico, architettonico o ambientale.

La loro perimetrazione, che deve comprendere anche le aree circostanti da considerare parte integrante degli agglomerati o degli edifici, costituisce un adempimento di fondamentale importanza nella pianificazione dell'area urbana, dal momento che la loro tutela e valorizzazione deve costituire una invariante nel governo del territorio.

I criteri da seguire nella perimetrazione dei centri storici e nella enucleazione degli edifici di interesse storico isolati sono descritti nel punto 3.4 della Circolare 11 luglio 2000, n. 3/2000 dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, che risultano ancora sostanzialmente validi ed ai quali pertanto si rimanda,

Il riferimento metodologico più significativo deve ritenersi però quello espresso, in termini generali, all'interno del Documento di Linee guida per la pianificazione paesistica approvato con D.A. n.6080 del 21/05/1999, punti 9.6 e 9.7 e specificato in termini operativi all'interno dei Piani paesaggistici d'Ambito.

In questi ultimi in particolare, e segnatamente negli artt. 16 e 17 delle Norme di Attuazione, sono specificati i criteri che i Comuni devono seguire nella enucleazioni dei centri e nuclei storici e nella individuazione degli edifici di interesse architettonico. Tali criteri sono poi ulteriormente specificati, all'interno delle stesse Norme di Attuazione, per ciascuno dei Paesaggi locali nei quali viene suddiviso il territorio oggetto del Piano.

Tali criteri assumono valore prescrittivo nel caso di centri, nuclei storici, ed edifici ricadenti in aree soggette a vincolo paesaggistico; assumono invece valore propositivo, di orientamento, di indirizzo e di conoscenza, negli altri casi. In particolare, per quanto riguarda i centri storici, i Piani paesaggisti d'ambito riportano in allegato specifiche schede, che fanno parte integrante dei Piani e che, come affermato nelle stesse norme, sia pure con riferimento alla precedente regolamentazione urbanistica, *"costituiscono il riferimento per la individuazione delle zone A – Centro storico nel corso della redazione dei P.R.G. e delle varianti generali"*.

Sia le prescrizioni che gli indirizzi programmatici e pianificatori contenuti nel Piano Paesaggistico dovranno comunque essere assunti come riferimento prioritario per la pianificazione comunale.

Va osservato per altro che, ai sensi dell'art. 145 del Codice dei Beni culturali, le Norme dei piani paesaggistici approvati *"sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici"*. Questi ultimi poi, entro due anni dalla approvazione del Piano paesaggistico d'Ambito, devono essere adeguati, come specificato nelle stesse Norme di Attuazione, *"producendo ulteriori studi e approfondimenti che ne rispettino"*



*comunque lo spirito e l'impianto generale".*

Da quanto sin qui richiamato deriva che i Comuni, nel perimetrare le aree dei Centri e nuclei storici e nella individuazione degli edifici storici isolati all'interno del PUG, dovranno recepire le prescrizioni contenute nei Piani paesaggistici, producendo studi ed approfondimenti che traducano gli indirizzi in essi contenuti in previsioni urbanistiche coerenti, che garantiscano il raggiungimento delle finalità di tutela poste dal legislatore.

Per quanto attiene la regolamentazione di tali aree occorre prioritariamente attenersi a quanto disposto nell'art. 2, comma 1, punto d) della L.R. 19/2020 che indica la necessità di *"valorizzare i centri storici, promuovendo e attuando interventi di restauro urbano, riqualificazione urbana e recupero edilizio"*. Più puntuali indicazioni dovranno essere date all'interno del Piano Territoriale Regionale che, secondo quanto prescritto nell'art. 19 comma 6 punto h), della L.R. 19/2020, dovrà definire *"i criteri di conservazione, recupero e riqualificazione degli insediamenti esistenti con particolare riferimento ai centri storici"*.

Per la regolamentazione degli edifici di interesse storico, essendo stata abrogata, con l'art. 10, comma 1 della L.R. 2/2021, l'art. 27 della L.R. 19/2020, dovranno essere i Comuni a regolamentarne la attività di tutela facendo riferimento alle disposizioni contenute al riguardo nei Piani paesaggistici.

Per quanto attiene in particolare i centri ed i nuclei storici, particolare rilievo assume la indicazione contenuta nell'art. 25, comma 3, lett. m) che attribuisce al PUG il compito di precisare *"le modalità di intervento sui tessuti urbani storici, sulla base di specifiche elaborazioni riferite alla conservazione e valorizzazione del contesto fisico-spaziale e socio-economico che consentano interventi edilizi diretti tali che siano salvi i vincoli di natura paesaggistica o monumentale di cui al codice dei beni culturali"*.

Tale indicazione postula la necessità che all'interno del progetto del PUG trovino spazio specifici elaborati sia di analisi che di progetto che riguardino in particolare i centri e nuclei storici.

Rinviando al paragrafo 4 per la descrizione di tali elaborati, si specificano di seguito gli indirizzi da seguire nella regolamentazione di tali aree.

All'interno delle aree dei centri e nuclei storici, gli interventi devono essere improntati alla necessità di valorizzare la loro presenza nel contesto urbano, considerandola una fondamentale risorsa economica, sociale e culturale, nel rispetto dei caratteri morfologici, tipologici, architettonici ed ambientali propri di ciascuna area.

Sono ammessi in particolare:

*a-Interventi di recupero edilizio*

Gli interventi di recupero edilizio vanno declinati, nel rispetto delle disposizioni contenute nel D.P.R. 6 Giugno 2001, n. 380, come recepito dalla L.R. 16/2016 e s.m.i., in funzione delle caratteristiche proprie delle unità edilizie che costituiscono il patrimonio edilizio esistente, che dovranno pertanto essere descritte in specifici elaborati del PUG.

Sono in particolare sempre consentiti sul patrimonio edilizio esistente, per intervento edilizio diretto, gli interventi di cui alle lett. a) e b) del comma 1 dell'art. 3 della norma soprarichiamata.

Gli interventi di cui alle lett. c) e d) dello stesso articolo sono consentiti, per intervento edilizio diretto, negli edifici specificamente indicati negli elaborati del PUG. In particolare gli interventi di ristrutturazione che comportino la integrale demolizione e ricostruzione possono essere consentiti, ove ne sia dimostrata la convenienza al fine di assicurare la sicurezza sismica anche con riferimento all'aggregato urbano, nel rispetto del volume e della sagoma preesistente.

Nelle Unità edilizie prive di interesse architettonico, che non soddisfano i requisiti minimi igienico-sanitari e di sicurezza sismica, di efficienza energetica e di sicurezza degli impianti, di abbattimento delle barriere architettoniche, specificatamente indicate nel Piano possono essere ammessi inoltre, per singolo titolo abilitativo, interventi che, al fine di migliorare la funzionalità e le caratteristiche tipologico-costruttive dell'immobile, prevedano la integrale demolizione e ricostruzione con modifica di sagoma, prospetti e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e con incrementi di volumetria. Le nuove costruzioni dovranno inserirsi nell'ambiente circostante rispettandone la tipologia e le caratteristiche morfologiche.

Le destinazioni d'uso consentite sul patrimonio edilizio esistente nei Centri e nuclei storici sono quelle specificatamente elencate nell'art. 5 comma 3 della L.R. 10 Luglio 2015, n. 13.

Il cambio di destinazione d'uso all'interno delle destinazioni sopra specificate non costituisce mutamento urbanisticamente rilevante.

Tutti i progetti riguardanti il recupero del patrimonio edilizio esistente nei Centri e nuclei storici e negli edifici storici, ad eccezione di quelli che prevedano interventi elencati nell'art. 149 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m. i e ulteriormente specificati con D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 e s.m.i., devono essere sottoposti al parere della competente Soprintendenza ai Beni culturali, esclusivamente nel caso in cui riguardino edifici vincolati ai sensi dell'art. 10 del vigente Codice dei BB.CC.AA., ovvero edifici ricadenti in area soggetta al vincolo di cui all'art. 134 dello stesso Codice.

#### *b-Interventi di riqualificazione urbana e rigenerazione nei centri storici*

Si qualificano interventi di riqualificazione urbana e rigenerazione quelli rivolti a determinare, per iniziativa pubblica o privata, un accrescimento di valori economici, culturali, sociali in ambiti

degradati ubicati nei centri e nuclei storici.

Le finalità e le modalità di realizzazione di tali interventi sono regolamentate in termini generali dall'art. 33 della L.R. 19/2020, che rinvia, per quanto attiene le modalità esecutive, alle disposizioni contenute nel D.P.R. 380/2001 e smi, come recepito con l'art. 1 della L.R. 16/2016.

Con particolare riferimento ai centri e nuclei storici, si ritiene che tali interventi debbano esclusivamente riguardare ambiti caratterizzati da particolare degrado edilizio e nei quali per tale ragione è scarsamente riconoscibile l'originario assetto morfologico e tipologico, ovvero ambiti già trasformati in maniera incongrua, privi di valore identitario, storico od ambientale.

Tali ambiti dovranno essere perimetrati all'interno del PUG. Possono tuttavia essere avanzate proposte di intervento, anche da parte di privati, riguardanti ambiti in tutto o in parte diversi da quelli previsti dal PUG, sulla base di situazioni di documentato degrado o di assenza di valore storico o ambientale, non evidenziate nello studio del PUG. Tali ambiti, in forza del combinato disposto dell'art. 30, comma 11 e dell'art. 33 comma 4, lett. a) devono avere una superficie territoriale non inferiore a 5.000 metri quadrati. Per ambiti di più ridotta dimensione si procede per intervento edilizio diretto, secondo i criteri definiti nella precedente lettera A), con le modalità specificate nell'art. 30, comma 11.

L'intervento in tali ambiti, all'interno dei centri e nuclei storici, deve essere sempre realizzato attraverso la redazione di piani urbanistici attuativi estesi all'intero ambito individuato nel PUG ovvero proposto in difformità.

I piani attuativi, qualora l'intervento comporti variazioni sostanziali e funzionali delle destinazioni d'uso che risultino non compatibili con le previsioni dello strumento urbanistico vigente, possono essere approvati in variante, con le procedure specificate nell'art. 30.

I piani attuativi di rigenerazione urbana possono prevedere interventi di sostituzione, consistenti nella riqualificazione, anche con possibili incrementi volumetrici, di aree particolarmente degradate o di scarsa qualità urbanistica e comunque prive di valore identitario.

All'interno dei Piani devono essere garantiti gli standard urbanistici e di qualità nonché le prescritte dotazioni territoriali.

I PPA di iniziativa pubblica possono riconoscere ulteriori quote edificatorie, a compensazione dell'impegno assunto dal privato di realizzare, nell'ambito dell'intervento di rigenerazione urbana, una quota di alloggi di edilizia residenziale sociale ovvero opere pubbliche aventi finalità sociale, e possono prevedere il ricorso a pratiche di autorecupero di cui all'art. 33, comma 7, ovvero ancora la attivazione di comparti edificatori ai sensi dell'art. 38 della L.R. 19/2020.

L'assetto urbanistico proposto dovrà rispettare la tipologia e le caratteristiche morfologiche dell'intorno urbano, costituendo un elemento di ricucitura delle lacerazioni prodotte dal degrado

o dalle trasformazioni edilizie o urbanistiche.

Nel caso in cui i piani attuativi riguardino edifici vincolati ai sensi dell'art. 10 del vigente Codice dei BB.CC.AA., ovvero aree soggette al vincolo di cui all'art. 134 dello stesso Codice, alla conferenza di pianificazione per la approvazione dei Piani deve essere invitata a partecipare la competente Soprintendenza.

Per garantire una piena condivisione del progetto urbano, attraverso la partecipazione dei cittadini, i Comuni dovranno valutare la opportunità di istituire Laboratori di progettazione partecipata o costituire Urban center, e, al fine di garantire una più elevata qualità progettuale, di utilizzare lo strumento del concorso di progettazione, secondo quanto specificato nell'art. 43 della L.R. 19/2020.

#### *c-Interventi di restauro urbano*

Rientrano in tale definizione gli interventi che affrontano in chiave sistemica il tema della conservazione e riuso dei centri e nuclei storici, considerati come il portato culturale, sociale ed economico delle epoche storiche che li hanno visti formarsi e trasformarsi.

Le iniziative di restauro urbano, che possono attuarsi per intervento diretto tramite progetti estesi ad ambiti che comprendano comunque una pluralità di edifici e spazi pubblici, ovvero attraverso specifici Piani attuativi, sono principalmente finalizzate alla riorganizzazione ed alla rifunzionalizzazione degli spazi urbani ed alla riqualificazione dell'ambiente urbano, dedicando particolare attenzione alla qualità formale e funzionale degli spazi pubblici della città storica ed alla concretezza materica e tecnica che dà sostanza al paesaggio urbano, coniugando nella sintesi progettuale tutela, trasformazione e valorizzazione.

All'interno di tali interventi rientrano quelli per la cura e il mantenimento dell'ambiente costruito di impianto storico, che dovranno far parte di un più vasto piano di gestione che dovrà riguardare l'intero territorio comunale, nonché quelli finalizzati ad assicurare le condizioni di accessibilità degli spazi urbani.

#### **Zone B. Aree urbane esistenti**

Sono definite aree urbane e classificate zone B le parti del territorio urbanizzato caratterizzate dalla presenza di agglomerati urbani consolidati privi di interesse storico o in via di consolidamento ovvero ancora di agglomerati in corso di formazione secondo le previsioni degli strumenti urbanistici previgenti.

Di tali ambiti il PUG, a mente di quanto stabilito dall'art. 25, comma 3 lett n, deve precisare "il perimetro, le destinazioni d'uso e le regole per la trasformazione o conservazione", stabilendo altresì i "parametri quantitativi, qualitativi e funzionali da rispettare negli interventi edilizi in

*relazione ai diversi ambiti insediativi, nel rispetto delle caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, sismiche e paesaggistiche dei luoghi, valorizzandone il rapporto con gli ambienti urbani preesistenti, e fissando standard di qualità ecologica, ambientale e architettonica".*

Ai fini della perimetrazione di tali aree da parte dei PUG devono considerarsi:

- a) le aree edificate consolidate a prevalente destinazione residenziale, produttiva, commerciale, direzionale e di servizio, turistico ricettiva, comprese le dotazioni territoriali, le infrastrutture, le attrezzature e i servizi pubblici comunque denominati, i parchi urbani nonché i lotti residui e gli spazi ineditati dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti;
- b) le aree edificate consolidate a bassa densità nelle quali il rapporto di copertura, calcolato prendendo in considerazione la somma delle superfici coperte degli edifici esistenti, regolari o regolarizzati, in ciascun ambito e la somma delle superfici fondiarie nello stesso ambito, è almeno pari al 12,5%.
- c) le aree edificate in formazione ad alta densità nelle quali risultino verificati i parametri specificati nell'art. 2 del D.l. n. 1444/1968.

All'interno di tali zone possono essere consentiti, per intervento edilizio diretto, interventi di conservazione, recupero, trasformazione del patrimonio edilizio esistente di cui alle lett. a), b), c) e d) dell'art. 3 del D.P.R. 380/2016 e smi come recepito dalla L.R. 16/2016 e smi, nonché, in aree libere di superficie sino a 1000 metri quadri, giusto quanto disposto nell'art. 30 c. 11 della L.R. 19/2020, interventi di nuova edificazione in lotti dotati delle principali infrastrutture per la urbanizzazione (strade, acquedotti, fognature), nel rispetto di indici e parametri che dovranno essere fissati nelle Norme di Attuazione del PUG.

Gli interventi sono attuati con le modalità relative al rilascio dei titoli abilitativi e autorizzativi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e successive modificazioni, come recepito dalla legge regionale n. 16/2016 e successive modificazioni.

Gli interventi di nuova edificazione in aree di superficie superiore a 5000 mq, ovvero non dotate in tutto o in parte delle infrastrutture per la urbanizzazione, sono subordinati alla approvazione di Piani attuativi estesi di norma ad una superficie minima di 10.000 metri quadri. Per giustificati motivi, connessi allo stato di urbanizzazione delle aree circostanti, possono essere autorizzati interventi attuativi che si riferiscano ad ambiti di superficie territoriale comunque superiore a 5.000 mq ovvero ad aree di superficie inferiore sino a mille metri quadri, nel caso in cui per queste ultime non ricorrano le condizioni per il rilascio di un permesso di costruire convenzionato ai sensi dell'art. 20 della L.R. 16/2016 e smi, nel rispetto delle indicazioni contenute nell'art. 30, comma 11.

Nell'ambito delle aree urbane i Comuni dovranno prevedere, oltre che il soddisfacimento degli standard urbanistici come normati dall'art. 40, anche le dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo *standard* minimo di qualità urbana, ecologico-ambientale ed architettonica di cui agli artt. 41 e sgg, e dovranno garantire le aliquote di edilizia sociale prescritte dalla normativa vigente.

Particolare attenzione dovrà essere posta, nella progettazione del sistema dei servizi, alla realizzazione di infrastrutture verdi e blu, per la capacità che esse hanno di garantire il raggiungimento degli obiettivi di conservazione ambientale, sviluppo sostenibile e resilienza urbana e di offrire benefici in ordine alla qualità del paesaggio urbano, al funzionamento ecologico e alla qualità della vita nelle città, tutelando e valorizzando i caratteri e l'identità dei luoghi.

All'interno delle aree urbanizzate i Comuni dovranno perimetrare, in attuazione di quanto disposto dall'art. 25, comma 5, "*gli insediamenti esistenti in condizione di degrado o in assenza di qualità*", al fine di realizzare la loro rigenerazione attraverso una adeguata urbanizzazione primaria e secondaria e un loro razionale reinserimento nel contesto del territorio urbanizzato, nel rispetto degli "*interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesaggistico-ambientale ed idrogeologico*".

Per il raggiungimento di tali obiettivi è opportuno che per gli ambiti così definiti e perimetrati vengano redatti specifici Piani attuativi di recupero da approvare con le procedure previste dalla legge per i piani particolareggiati attuativi (PPA).

All'interno dei Piani di recupero, che potranno essere proposti anche da privati nel rispetto delle norme generali che riguardano le aree urbanizzate, al fine di garantire un più elevato standard di qualità urbana, ambientale ed architettonica, potranno prevedersi anche interventi di addensamento o sostituzione urbana ovvero forme di attribuzione premiale di diritti edificatori, a titolo di compensazione paesaggistico-ambientale, secondo le procedure regolate dall'art. 36 della L.R. 19/2020.

Per la progettazione dei piani di recupero e rigenerazione urbana i Comuni, come prescritto dall'art. 43, potranno costituire Laboratori di progettazione partecipata ovvero anche ricorrere al concorso di progettazione al fine di garantire una più elevata qualità ambientale ed architettonica.

Ai fini di una più equa distribuzione dei diritti edificatori ma anche per garantire la realizzazione di una adeguata dotazione infrastrutturale i Comuni dovranno valutare con attenzione la opportunità di ricorrere nella regolamentazione di tale aree allo strumento della perequazione urbanistica come disciplinato nell'art. 35 della legge.

Va in ultimo tenuta presente la possibilità di enucleare e regolamentare, all'interno del PUG, specifiche "aree di rigenerazione, aree risorsa ed aree risorse speciali" ai fini del rilascio del certificato verde, di cui all'art. 40 della L.R. 19/2020.

### **Zone C. Aree per nuovi insediamenti residenziali**

Si definiscono aree di trasformazione per nuovi insediamenti residenziali (zone C) le parti del territorio comunale destinate al soddisfacimento dei nuovi fabbisogni insediativi e di attrezzature e servizi.

Vanno ricomprese tra le zone C le aree residenziali in formazione o con edificazione rada nelle quali il rapporto di copertura, calcolato prendendo in considerazione la somma delle superfici coperte degli edifici esistenti, regolari o regolarizzati, in ciascun ambito e la somma delle superfici fondiarie nello stesso ambito, è inferiore al 12,5%.

I Comuni devono procedere alla valutazione dei fabbisogni avvalendosi degli studi demografici e socio-economici specificamente redatti a supporto del PUG, e "in coerenza con quanto previsto nella pianificazione sovracomunale" (art. 26, comma 3, lett c). E' assegnato infatti alle Città Metropolitane ed ai Liberi Consorzi di Comuni, in base all'art. 22, comma 2, lett g), il compito di definire le strategie della pianificazione urbanistica fornendo indicazioni "utili al dimensionamento dei piani urbanistici comunali....., nella prospettiva del raggiungimento del consumo di suolo zero".

Nelle more della definizione dei PTC e dei PCM i Comuni, nel dimensionamento del PUG dovranno pertanto attenersi ad un criterio di cautela limitando le proiezioni temporali ad un arco temporale non superiore a 10 anni e dimensionando la aree di trasformazione per la sola aliquota del fabbisogno che, documentatamente, non potrà essere soddisfatto attraverso il recupero abitativo, la rigenerazione delle aree degradate e interventi di addensamento e sostituzione edilizia nelle aree già urbanizzate.

Le problematiche maggiori al riguardo potrebbero riguardare le dotazioni di infrastrutture e servizi, atteso il forte deficit che si verifica in alcuni Comuni siciliani, anche nella prospettiva di un auspicato innalzamento della qualità urbanistica ed ambientale degli insediamenti. Per le attrezzature pubbliche e le opere qualificate di interesse pubblico la legge infatti, nell'art. 34 comma 2, prescrive di contenere la utilizzazione di nuovo suolo, "entro il limite massimo del dieci per cento della superficie del territorio urbanizzato" e di ricorrere al consumo di nuovo suolo "nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse".

Lo stesso articolo prescrive poi, al comma 3, che "i piani che prevedono nuovi insediamenti al di



*fuori del territorio urbanizzato individuano soluzioni localizzative contigue a insediamenti esistenti e funzionali alla riqualificazione del disegno dei margini urbani contrastando la dispersione insediativa e rafforzando l'armatura territoriale esistente".*

Le aree di trasformazione, individuate nel rispetto dei criteri sopra richiamati, dovranno essere di norma regolamentate nel PUG prevedendo il ricorso a Piani Particolareggiati Attuativi di iniziativa pubblica o privata, redatti nel rispetto dei criteri specificati nell'art. 30 della L.R. 19/2020.

Ai fini di una più equa distribuzione dei diritti edificatori ma anche per garantire la realizzazione di una adeguata dotazione infrastrutturale i Comuni dovranno valutare con attenzione la opportunità di ricorrere nella regolamentazione di tale aree allo strumento della perequazione urbanistica come disciplinato nell'art. 35 della legge.

Nell'ambito delle aree sin qui descritte i Comuni dovranno prevedere, oltre che il soddisfacimento degli standard urbanistici come normati dall'art. 40, anche le dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo *standard* minimo di qualità urbana, ecologico-ambientale ed architettonica di cui agli artt. 41 e sgg, e dovranno garantire le aliquote di edilizia sociale prescritte dalla normativa vigente.

#### **Zone D. Aree per attività produttive**

Si definiscono aree produttive (zone D) le parti del territorio comunale nelle quali sono localizzati insediamenti esclusivamente destinati allo svolgimento di attività produttive nonché le aree destinate alla realizzazione di nuovi insediamenti industriali, artigianali e commerciali.

La localizzazione di tali aree all'interno del territorio comunale, per quanto attiene le nuove previsioni, deve essere stabilita dai Comuni, secondo quanto prescritto dall'art. 25, comma 3 punto r), *"in coerenza con le previsioni dei piani sovracomunali"*. E' affidato infatti al PTP ed al PCM il compito di fornire ai Comuni *"indirizzi finalizzati ad assicurare la compatibilità territoriale degli insediamenti industriali, artigianali e commerciali, con particolare riferimento alle grandi strutture di vendita, verificando l'offerta sul territorio e programmandone la razionalizzazione ai sensi di quanto disposto dall'articolo 5 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 28 e successive modificazioni"* (art. 22, comma 2, punto o).

Anche in questo caso quindi, nelle more della redazione dei Piani sovracomunali, i Comuni dovranno attenersi nella localizzazione dei nuovi insediamenti e nel loro dimensionamento ad un criterio di cautela, limitandosi a prendere in considerazione i fabbisogni emergenti nel contesto locale in un arco temporale non superiore a dieci anni.

Deve in particolare considerarsi prioritariamente la possibilità di riutilizzare le aree produttive



eventualmente dimesse o sottoutilizzate e, per quanto riguarda le nuove aree che dovessero comunque risultare necessarie in base al fabbisogno locale, dovranno privilegiarsi le soluzioni che riducano al minimo il consumo di nuovo suolo, prevedendo ampliamenti delle aree già infrastrutturate.

Le zone D, individuate nel rispetto dei criteri sopra richiamati, dovranno essere regolamentate nel PUG prevedendo, per le aree di nuovo insediamento, il ricorso obbligatorio a Piani Particolareggiati Attuativi di iniziativa pubblica o privata, redatti nel rispetto dei criteri specificati nell'art. 30 della L.R. 19/2020.

Nell'ambito delle aree sin qui descritte i Comuni dovranno prevedere le dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo *standard* minimo di qualità urbana, ecologico-ambientale ed architettonica di cui all'art. 46 commi 5 e 6, in misura comunque non inferiore al 10% della superficie territoriale degli insediamenti.

### **Zone E. Territorio rurale**

Sono le parti del territorio comunale destinate all'uso agricolo ovvero da mantenere in condizioni di naturalità.

Possono essere ricomprese nel territorio rurale le aree residenziali con edificazione rada, ad elevato frazionamento fondiario, sempre che il rapporto di copertura, calcolato prendendo in considerazione la somma delle superfici coperte degli edifici esistenti, regolari o regolarizzati, in ciascun ambito e la somma delle superfici fondiarie nello stesso ambito, sia inferiore al 5%.

Nella L.R. 19/2020, a seguito delle modifiche apportate con la L.R. 2/2021, con le quali è stato interamente riscritto l'art. 37 rubricato "*Tutela e pianificazione del territorio rurale e tutela dei boschi e delle foreste*", non è più contenuta una disciplina generale riguardante il territorio rurale.

L'unico riferimento legislativo, oltre all'art. 37 come riscritto dall'art. 12 della L.R. 2/2021, rimane dunque quello contenuto nell'art. 26, comma 3 punto p), che assegna al PUG il compito di disciplinare le trasformazioni del territorio rurale "*alla luce dei principi di contenimento del consumo di suolo, in conformità con la programmazione dello sviluppo rurale e delle indicazioni di livello intermedio e con le disposizioni di tutela e valorizzazione del paesaggio rurale*".

I riferimenti sovraordinati indicati dal legislatore dovranno pertanto essere tenuti in debito conto nella pianificazione del territorio rurale.

Tra questi, particolarmente vincolanti appaiono, oltre alle indicazioni derivanti dal Piano di Sviluppo Rurale, le prescrizioni e gli indirizzi contenuti nelle Linee guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale approvato con D.A. n. 6080/1999 e specificati per ciascun ambito dai Piani

Paesaggistici approvati o adottati.

Appare dunque necessario che i Comuni, nella definizione dei regimi normativi da assegnare al territorio rurale, si attengano ai criteri metodologici specificati nel punto 9.4 del Documento di Linee guida per la pianificazione paesistica approvato con D.A. n.6080 del 21/05/1999, nonché, nel caso in cui risulti adottato o approvato il Piano paesaggistico dell'ambito nel quale ricade il Comune, agli indirizzi di carattere generale contenuti nell'art. 14 delle Norme di Attuazione del Piano Paesaggistico, nonché alle prescrizioni ed agli indirizzi specifici dettati nelle stesse Norme per ciascuno dei Paesaggi locali che il Piano Paesaggistico identifica all'interno di ciascun territorio comunale.

Per quanto concerne i riferimenti di livello intermedio assume particolare rilievo quanto stabilito dall'art. 22 comma 3 che assegna al PTC ed al PCM il compito di definire *"in conformità ai criteri individuati dalla Regione, gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in coerenza con gli strumenti di pianificazione e programmazione regionali, ove esistenti"*.

Nelle more della formazione di tali piani le funzioni assegnate all'ente di livello intermedio, in applicazione del principio di sussidiarietà, dovranno essere esercitate dai Comuni, che dovranno pertanto, avvalendosi dello studio agricolo forestale di supporto al PUG, identificare gli ambiti destinati alla attività agricola di interesse strategico e dettare, per il territorio agricolo, specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela.

Analogamente, nelle more della approvazione del PTR e dei Piani di livello intermedio, che dovranno definire le invarianti nel territorio della Regione e individuare zone di preservazione e salvaguardia ambientale (art. 19, comma 6), nonché gli ambiti da includere tra le aree naturali protette e le aree di particolare fragilità idraulica e geomorfologica (art. 22, comma 2), sarà compito dei Comuni recepire nel PUG i vincoli, identificati nello specifico elaborato denominato Carta dei vincoli, derivanti dai piani sovraordinati, quali i Piani di Assetto Idrogeologico, il Piano di Gestione del Rischio alluvioni, il Piano dei Parchi e delle Riserve, i Piani di gestione delle aree di Rete Natura 2000,....., nonché quelli derivanti da norme di legge e dagli studi di settore propedeutici, specificando per ciascuna delle aree soggette a vincolo il relativo regime normativo.

Alla luce di quanto sin qui rilevato i Comuni, sulla base dello studio agricolo forestale, dovranno dunque proporre all'interno della perimetrazione complessiva del territorio rurale, una articolazione in sub ambiti che tenga conto delle diverse caratteristiche agrarie, funzionali e

paesaggistiche che esso assume all'interno del territorio comunale.

In tale suddivisione dovranno essere tenuti in specifica considerazione le parti di territorio che, in base al combinato disposto della D.Lgs. 3/04/2018, n. 34 e dell'art. 4 della L.R. 16/1996 devono classificarsi come "boschi".

Per quanto attiene la specifica regolamentazione degli ambiti identificati nel PUG come "territorio rurale" i riferimenti normativi sono sostanzialmente costituiti, oltre che dall'art. 3 del D.L. n. 1444/1968, dal novellato art. 37 della L.R. 19/2020, che fa riferimento in particolare agli interventi produttivi che possono essere assentiti. Al riguardo va sottolineato che la norma, così come riformulata, assegna ai Comuni il compito di specificare esattamente all'interno del PUG, le risorse naturali locali, il cui sfruttamento a carattere artigianale può essere ammesso nel territorio rurale.

Dal momento che si tratta di una norma derogatoria rispetto alle attività normalmente assentibili nel territorio rurale, ed in considerazione anche del significativo impatto che le strutture produttive potrebbero determinare sul paesaggio in ragione degli elevati indici e parametri edificatori fissati dallo stesso legislatore, si richiama la attenzione dei Comuni sulla necessità di individuare le risorse naturali locali con realismo e precisione, perimetrando eventualmente le parti del territorio rurale nelle quali le attività produttive, per documentate ragioni connesse al valore agricolo e paesaggistico, ovvero alla presenza di vincoli ostativi, non sono ammesse.

Per quanto concerne le destinazioni d'uso assentibili nel territorio rurale deve farsi riferimento allo stesso art. 37 della L.R. 19/2020, che nel comma 3 ne specifica alcune, nonché alle disposizioni contenute nella L.R. 16/2016 e s.m.i.

Nel regolamentare le possibilità di realizzare nuovi volumi per usi produttivi agricoli o abitativi all'interno del territorio rurale i Comuni, dovranno tenere conto, oltre che delle indicazioni contenute nel Piano paesaggistico, delle quali si è detto, anche e soprattutto del ruolo di fondamentale risorsa economica e paesaggistica che il legislatore regionale, con la L.R. 19/2020, ha assegnato al territorio rurale.

Dovrà in particolare essere valutata la opportunità di limitare la edificazione a fini residenziali, consentendola soltanto in determinate aree ovvero relazionandola allo stato giuridico del proprietario del fondo agricolo.

Dovranno essere comunque recepiti nel progetto del PUG le eventuali indicazioni propositive in materia di pianificazione del comparto agrozootecnico-forestale contenute nello studio agricolo forestale di supporto al piano, nonché le indicazioni programmatiche di interesse per la promozione dell'interazione del sistema agro-zootecnico-forestale e urbano, in esso contenute. In particolare dovranno essere previsti e regolamentati interventi atti a tutelare e valorizzare tutti gli

elementi del tessuto rurale storico che conferiscono qualità al territorio, nonché interventi di cura e manutenzione atti a prevenire fenomeni di dissesto. Dovrà essere valutato con particolare attenzione, sulla scorta delle indicazioni contenute negli studi di settore, il fabbisogno di interventi per la sicurezza idraulica del territorio.

In ultimo va precisato che anche nel territorio rurale devono essere garantiti, oltre che gli standard urbanistici, anche gli standard di qualità ecologica, ambientale e architettonica definiti dal legislatore.

#### **Zone F. Attrezzature di interesse generale**

Sono le parti del territorio già interessate dalla presenza di attrezzature di interesse generale, ovvero da destinare alla loro realizzazione.

Vanno ricomprese tra le zone F esclusivamente le attrezzature di interesse generale, diverse quindi da quelle di interesse locale che rientrano tra le opere di urbanizzazione, esistenti o da realizzare, all'interno di ciascuna delle zone territoriali omogenee.

Tali attrezzature possono essere realizzate, per iniziativa pubblica o privata o mista, nelle parti del territorio urbanizzato ovvero nel territorio suscettibile di trasformazione.

Fanno eccezione le attrezzature senza volume, costituiti dai Parchi pubblici territoriali, dalle infrastrutture territoriali verdi e blu ed in genere dalle attrezzature finalizzate a garantire servizi ecosistemici, che possono essere realizzate anche nelle aree non suscettibili di trasformazioni.

#### **4. ELABORATI DEL PUG**

Le indicazioni di carattere metodologico ed operativo definite nei capitoli precedenti devono tradursi in un insieme di elaborati, che dovranno essere redatti nel rispetto delle indicazioni di seguito precisate.

Gli elaborati del PUG, secondo la indicazione contenuta nell'art. 25 comma 7 della legge, devono essere così articolati:

*“a) relazione su criteri, finalità e contenuti;*

*b) norme tecniche di attuazione (NTA) riguardanti interventi edilizi di nuova costruzione, manutenzione, recupero, trasformazione e sostituzione edilizia, le attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola;*

*c) rappresentazioni cartografiche dello stato di fatto e di progetto, a scala adeguata, in conformità alle basi cartografiche del SITR, a scala 1:2000 o a denominatore inferiore per il centro urbano e le frazioni abitate”.*

A questi vanno aggiunti:

- gli studi di settore di cui all'art. 26 comma 1 della L.R. 19/2020, specificati nei Decreti attuativi previsti dalla stessa legge;
- gli atti ed elaborati previsti dalla normativa vigente in materia di VAS, specificati negli articoli 12 e sgg del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

Di seguito sono specificati, per ciascuno degli elaborati sopra individuati con le lettere a), b) e c), contenuti e modalità di redazione.

##### ***4.1 Criteri di redazione e contenuti della Relazione***

Le previsioni del PUG, così come il percorso metodologico seguito nella predisposizione del quadro conoscitivo e del progetto, devono trovare compiuta trattazione all'interno della Relazione del PUG.

I suoi contenuti variano evidentemente in relazione al contenuto del Piano ed alla procedura seguita; può tuttavia suggerirsi una articolazione che preveda almeno la trattazione dei seguenti temi:

- Inquadramento territoriale
- Rapporti con la pianificazione sovraordinata
- Indicazioni derivanti dagli studi di settore e modalità di recepimento/condivisione
- Relazione descrittiva dello stato di fatto, delle risorse e delle criticità. La sostenibilità delle trasformazioni urbanistiche
- Relazione descrittiva dello stato di diritto. Schede dei vincoli, Strumentazione urbanistica vigente, Stato della pianificazione attuativa

- Determinazione dei fabbisogni insediativi e delle priorità
- Relazione descrittiva del progetto. Percorso tecnico amministrativo e criteri metodologici generali
- La suddivisione in zone territoriali omogenee e sottozone.
- La regolamentazione delle attività urbanistiche ed edilizie nelle diverse zone territoriali omogenee
- Il sistema delle aree di interesse storico
- Gli insediamenti esistenti in condizione di degrado o in assenza di qualità
- I sistemi delle dotazioni urbanistiche, territoriali ed ecologiche.
- I sistemi della mobilità e degli impianti
- Il sistema delle attività commerciali
- La rigenerazione urbana
- La pianificazione settoriale comunale e il programma delle opere pubbliche
- La pianificazione degli interventi per il miglioramento dell'accessibilità e per la cura e manutenzione del territorio.
- Relazione economico-finanziaria.

#### ***4.2 Criteri di redazione e contenuti delle Norme Tecniche di Attuazione***

Alle Norme Tecniche di Attuazione è assegnato il compito di specificare in termini operativi tutte le previsioni del piano nonché di dettare norme da rispettare nella sua gestione.

E' importante dunque che siano formulate con chiarezza e precisione, non trascurando di trattare e regolamentare ognuna delle azioni previste nel Piano.

Negli articoli 25 e 26 della L.R. 19/2020 sono specificati, anche se in maniera non esaustiva e sistematica, i contenuti delle Norme del PUG, che devono riguardare "*interventi edilizi di nuova costruzione, manutenzione, recupero, trasformazione e sostituzione edilizia, le attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola*".

Più in dettaglio alle Norme è assegnato il compito di:

- stabilire i parametri quantitativi, qualitativi e funzionali da rispettare negli interventi edilizi in relazione ai diversi ambiti insediativi, nel rispetto delle caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, sismiche e paesaggistiche dei luoghi, valorizzandone il rapporto con gli ambienti urbani preesistenti, e fissando standard di qualità ecologica, ambientale e architettonica;
- disciplinare le trasformazioni del territorio rurale, nel rispetto di quanto prescritto all'articolo 37, alla luce dei principi di contenimento del consumo di suolo, in conformità con la programmazione dello sviluppo rurale e delle indicazioni di livello intermedio;
- disciplinare i sistemi di mobilità di beni e persone, dando priorità ai sistemi del trasporto

pubblico e alla mobilità dolce e sostenibile, pedonale e ciclabile;

- individuare le aree e gli edifici a rischio, precisando le diverse modalità di prevenzione e protezione;
- prevedere meccanismi di perequazione e compensazione urbanistica, con il duplice obiettivo di assicurare una maggiore equità e di agevolare la realizzazione dei servizi e delle infrastrutture;
- promuovere l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso la previsione del ricorso a concorsi di progettazione per particolari interventi di opere pubbliche di particolare valenza architettonica e favorendo il concorso di progettazione per gli interventi privati attraverso incentivi e premialità;
- prevedere, a fronte di benefici pubblici aggiuntivi, una disciplina di incentivazione per interventi finalizzati alla riqualificazione urbanistico-ambientale ed alla rigenerazione urbana e territoriale, anche ai fini della promozione del risparmio energetico e della sicurezza sismica.

Particolare attenzione dovrà essere posta nella definizione dei criteri da seguire nella redazione dei PPA, che dovranno essere anch'essi improntati ai principi della sostenibilità ambientale. Dovranno in particolare dettarsi indirizzi per il rispetto del principio di invarianza idraulica e per il contenimento del consumo di suolo alla luce di quanto disposto dall'art. 34 della Legge, nonché per la riduzione dei fabbisogni energetici, prevedendo l'integrazione di fonti di energia rinnovabile in ogni intervento edilizio sia pubblico che privato e indirizzando in genere verso soluzioni che incoraggino la diffusione dei principi dell'economia circolare, incentivando la transizione a modelli di produzione e consumo sostenibili.

A ciascuna delle funzioni sopra specificate dovrà farsi corrispondere, nel testo delle Norme, un coerente sistema normativo e regolamentare, che consenta di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Per strutturare il documento si ritiene di suggerire una articolazione che sviluppi i seguenti punti, che corrispondono ai temi che dovranno essere regolamentati attraverso le Norme:

- Disposizioni generali (principi, validità, elaborati,...)
- Indirizzi strategici
- Definizioni urbanistiche (destinazioni di uso, categorie di funzioni, costruzioni esistenti,...)
- Disposizioni per zone territoriali omogenee (identificazione degli interventi ammissibili in ciascuna delle zone e sottozone e delle modalità di realizzazione)
- Disposizioni riguardanti i sistemi delle dotazioni territoriali (infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti; attrezzature, servizi e spazi collettivi; dotazioni ecologiche e ambientali.)
- Disposizioni riguardanti i sistemi della mobilità e degli impianti

- Disposizioni riguardanti il sistema commerciale
- Disposizioni riguardanti la rigenerazione urbana
- Disposizioni riguardanti la perequazione e compensazione
- Disposizioni riguardanti il certificato verde
- Vincoli e limitazioni. Misure di mitigazione e compensazione ambientale
- Incentivi e fiscalità urbanistica
- Indirizzi per la pianificazione attuativa
- Piani di recupero degli insediamenti esistenti in condizione di degrado o in assenza di qualità
- Indirizzi per la pianificazione settoriale comunale e per il programma delle opere pubbliche
- Indirizzi per il miglioramento dell'accessibilità e per la cura e manutenzione del territorio.
- Disciplina transitoria.

#### ***4.3 Contenuti e criteri di redazione degli elaborati cartografici***

Gli elaborati cartografici del PUG, a regime, dovranno entrare a far parte del Sistema Informativo Territoriale che tutti i Comuni sono obbligati ad attivare, in forza di quanto stabilito dall'art. 16 della L.R. 19/2020. A tal fine questo Assessorato provvederà ad emanare specifiche direttive tecniche per la informatizzazione degli elaborati del PUG, necessarie per assicurare la loro implementazione del Sistema Informativo Territoriale Regionale.

Nelle more della emanazione di tali Direttive i Comuni dovranno comunque assicurare che gli elaborati del PUG vengano prodotti in formato digitale (pdf/shp/dwg) al fine di rispettare gli obblighi di pubblicità sui mezzi di comunicazione informatica stabiliti dalla normativa vigente e facilitare le procedure di partecipazione e verifica da parte degli enti istituzionali e del pubblico interessato e la utilizzazione da parte dell'utenza.

Per la redazione degli elaborati dovranno essere utilizzate, giusto quanto disposto dalla norma, "*le basi cartografiche del SITR, a scala 1:2000 o a denominatore inferiore per il centro urbano e le frazioni abitate*". In particolare dovranno essere utilizzate per l'intero territorio comunale le Carte Tecniche Regionali alla scala 1:10.000 e per il territorio urbanizzato le Carte Tecniche (CTN) alla scala 1:2000, ricorrendo eventualmente ad integrazioni o aggiornamenti anche di tipo speditivo, previa comunicazione all'Ufficio SITR.

Per particolari elaborazioni e/o studi di tipo altimetrico necessari per la redazione del PUG e/o degli studi propedeutici potrà essere utilizzato il modello digitale del terreno (MDT) passo 2x2 mt disponibile per l'intero territorio regionale.

Si ritiene inoltre, che potranno essere utilizzate basi cartografiche, alle scale su menzionate, realizzate negli anni dai vari Comuni dell'Isola ai fini della redazione dei PRG purchè



regolarmente collaudate ed eventualmente, ove necessario, aggiornate planimetricamente in maniera speditiva anche attraverso l'utilizzo di ortofoto regionali o proprietarie, dandone contezza negli elaborati prodotti.

Gli elaborati di dettaglio relativi alle aree urbane storiche ovvero alle aree da recuperare dovranno essere rappresentati alla scala minima di 1:1.000, anche su cartografia derivata, ottenuta attraverso la utilizzazione degli strati informativi contenuti nelle versioni delle CTN, opportunamente rielaborati.

Oltre alle basi cartografiche sin qui descritte, potranno essere utilizzati, per ulteriori rappresentazioni o particolari tematismi, altri supporti cartografici aerofotogrammetrici ovvero ortofoto e foto aeree digitali.

Le elaborazioni tematiche del PUG di cui ai seguenti punti dovranno essere, nelle more di aggiornate specifiche tecniche da parte del SITR ed al fine dell'implementazione nello stesso sistema, realizzate e trasmesse nella forma digitale, soprattutto nel formato GIS-shp, utilizzando il sistema di riferimento geodetico nazionale ETRS89 – ETRF2000 UTM fuso 33N, ai sensi dell'art.2 del Decreto della Presidenza dei ministri del 10/11/2011 "adozione del sistema geodetico nazionale"

Il PUG dovrà essere costituito almeno dagli elaborati cartografici di seguito descritti. Si precisa che la scala di rappresentazione indicata per ciascun elaborato, fermo restando quanto prima specificato in merito alla base cartografica da utilizzare, si riferisce al layout grafico da utilizzare per l'editing finale. In aggiunta agli elaborati sotto specificati i Comuni potranno produrre ulteriori elaborati cartografici a scale grafiche diverse da quelle indicate.

#### **a-Quadro conoscitivo**

La descrizione cartografica del quadro conoscitivo dovrà avvalersi di elaborati cartografici relativi al territorio comunale alla scala 1:10.000, alle aree urbanizzate alla scala 1:2000, e ad ambiti di particolare interesse alla scala 1:1000 o superiori.

##### *Elaborati cartografici sullo stato di fatto:*

- carta dello stato della urbanizzazione, con la individuazione delle are urbanizzate distinte per tipologia insediativa, datazione e caratteristiche tipologiche e morfologiche dei tessuti urbani;
- carta delle dotazioni territoriali distinte per tipologia di funzioni e livello di servizio (rete infrastrutturale di interesse sovracomunale, infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti; attrezzature, servizi e spazi collettivi; dotazioni ecologiche e ambientali)
- carta dello stato del patrimonio edilizio storico, con la specificazione delle caratteristiche di consistenza, destinazioni d'uso, stato di conservazione, caratteristiche architettoniche e

tipologiche di ciascuna delle Unità edilizie che lo compongono.

#### **b-Elaborati cartografici dello stato di diritto**

- carta dei vincoli con la rappresentazione di tutti i vincoli specificati nell'art. 28 della legge, nonché quelli discendenti dagli studi di settore propedeutici, distinguendo il livello di edificabilità che la loro presenza e sovrapposizione determina nelle diverse parti del territorio comunale.
- carta delle destinazioni urbanistiche discendenti dallo strumento urbanistico generale e dagli strumenti attuativi approvati.

#### **c-Elaborato di sintesi**

- carta della trasformabilità dei suoli, con la indicazione dei livelli di suscettività alle trasformazioni relativi alle diverse parti del territorio comunale.

#### **d-Previsioni progettuali e programmatiche**

Anche la descrizione del progetto di PUG, come quella del quadro conoscitivo, dovrà avvalersi di elaborati cartografici relativi al territorio comunale alla scala 1:10.000, alle aree urbanizzate alla scala 1:2000, e ad ambiti di particolare interesse alla scala 1:1000 o superiori, che devono essere almeno i seguenti:

- carta della zonizzazione del territorio comunale con l'indicazione delle zone territoriali omogenee e relative sottozone, nonché la perimetrazione degli ambiti che per particolare complessità, consistenza e rilevanza devono essere regolamentate da prescrizioni di dettaglio o da piani attuativi e della aree da sottoporre a progetti di rigenerazione urbana.
- carta delle dotazioni territoriali, ecologiche e ambientali e della mobilità con le indicazioni atte a verificare il rispetto degli standard e la perimetrazione degli eventuali ambiti perequativi e di compensazione ambientale.
- carta delle modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente nei contesti storici, articolata per unità edilizia e per ambiti e temi progettuali.

## **5. DEFINIZIONE DEGLI AMBITI MINIMI PER L'AGGIORNAMENTO DEI PIANI COMUNALI (Art. 26, c.22)**

La necessità di definire ambiti territoriali minimi per l'aggiornamento dei piani è posta dal c. 22 dell'art. 26 della L.R. 19/2020.

La ratio di tale disposizione va chiaramente rintracciata nella volontà del legislatore di evitare che il disegno organico del Piano possa essere compromesso da modifiche successive non correttamente rapportate con l'intorno urbano interessato e non in linea con le strategie complessive di governo del territorio sottese dal piano originario.

Il problema non si pone, evidentemente, per le iniziative di aggiornamento complessivo dei PUG, che la legge rende obbligatorie con cadenza almeno quinquennale (comma 21 dell'art. 26), dal momento che tali iniziative devono necessariamente comportare una complessiva riconsiderazione non solamente dei contenuti del piano ma anche delle scelte strategiche che lo supportano. Riguarda invece le iniziative, che il legislatore definisce "*varianti, integrazioni ed aggiornamenti*", che interessano parzialmente le previsioni urbanistiche vigenti.

Tali interventi devono essere portati avanti obbligatoriamente dai Comuni a seguito di "*motivata istanza*" prodotta da "*enti pubblici interessati o soggetti privati rappresentativi di interessi collettivi o diffusi*", ma possono essere intrapresi anche per iniziativa autonoma dei Comuni quando le mutate condizioni dello stato di fatto ovvero l'emergere di nuovi fabbisogni lo richiedano.

Occorre dunque regolamentare la redazione delle varianti, integrazioni ed aggiornamenti parziali necessari per rispondere a documentate richieste di soggetti qualificati ma anche per corrispondere a nuovi fabbisogni, ovvero per adeguare le previsioni del piano ai risultati del monitoraggio ambientale della Vas ovvero ancora per rimediare alla decadenza dei vincoli espropriativi eventualmente previsti dal piano.

Come criterio generale sembra opportuno indicare la necessità che qualsiasi modifica parziale, sostitutiva o integrativa, delle previsioni del piano vigente sia giustificata esplicitando dettagliatamente le ragioni che la rendono necessaria e prendendo in considerazione ogni ragionevole alternativa.

Dovrà essere poi descritto e valutato l'impatto che le nuove previsioni potranno avere non solamente sull'area direttamente interessata ma su un congruo intorno urbano che dovrà essere definito in relazione al prevedibile impatto ed alla necessità di garantire un disegno di piano, coerente ed armonico, considerando le nuove funzioni introdotte ma anche tutti gli aspetti formali, spaziali, paesaggistici ed ambientali.

Nel caso in cui la variante comporti un aumento dei volumi realizzabili rispetto a quelli previsti dal piano originario ovvero interessi aree delle quali non era prevista la trasformazione, dovrà anche verificarsi il rispetto dei parametri di sostenibilità stabiliti dal piano originario. Tali varianti non possono comunque riguardare aree che nella carta della trasformabilità di suoli allegata al PUG sono indicate come non trasformabili, con la sola eccezione delle varianti necessarie per la realizzazione di opere di preminente interesse pubblico.

Nel caso di variante ordinaria, la superficie territoriale degli ambiti ai quali la variante deve essere estesa dovrà essere determinata di volta in volta in relazione alla necessità di verificare le sue ricadute in un intorno urbano più o meno esteso in relazione ai prevedibili impatti da essa determinati. In ogni caso tale superficie non potrà essere inferiore a 10.000 mq. L'estensione ad ambiti di più ridotta dimensione non consentirebbe infatti di condurre una analisi di contesto significativa e di verificare la compatibilità delle modifiche che si intende introdurre con le altre previsioni del piano, a cominciare dal rispetto delle dotazioni territoriali stabilite dallo stesso piano.

Estendere la variante all'area minima come sopra specificata non significa evidentemente che tutte le previsioni urbanistiche relative a tale area debbano essere oggetto di modifiche, potendo al contrario essere confermate nel caso in cui la analisi svolta consenta di assicurare la piena compatibilità delle funzioni urbanistiche e la assoluta coerenza del nuovo disegno urbano.

Resta ferma evidentemente la necessità di accompagnare sempre la procedura di approvazione della variante con il procedimento di VAS, secondo le specifiche disposizioni vigenti. Alla variante dovrà essere pure allegata, giusto quanto disposto dall'art. 28 comma 3 della legge, la carta dei vincoli estesa all'intero ambito interessato dalla variante.

Ambiti di minore dimensione rispetto a quelli sopra definiti potranno essere presi in considerazione soltanto nel caso di varianti relativi a progetti, derivanti da norme di legge, per i quali risultino documentate, all'interno degli stessi progetti, le ragioni della scelta del sito e della soluzione progettuale prescelta.

Quanto sin qui detto si riferisce alle varianti a regime, che dovranno interessare i PUG. La norma tuttavia è riferita non soltanto ai Piani Urbanistici Generali ma anche ai "*piani urbanistici esistenti*". Tale estensione pone la necessità di definire con precisione i limiti applicativi della norma, che si configura per questa parte come una norma atta a regolare il periodo transitorio intercorrente sino alla approvazione dei nuovi PUG o quanto meno dei Documenti preliminari dei PUG.

Dall'insieme delle disposizioni contenute nella nuova legge si deduce con chiarezza che i piani esistenti non possano essere sottoposti a procedimenti di aggiornamento complessivi. Lo si

deduce da quanto disposto dalla nuova legge in merito alla obbligatorietà dei PUG, ma anche dalla abrogazione delle previgenti norme di carattere urbanistico ed in particolare della L.R. 15/1991 che rendeva obbligatoria la revisione o aggiornamento dei PRG e infine dal contenuto delle norme transitorie di cui all'art. 53 della L.R. 19/2020, che consentono ai Comuni di completare l'iter di approvazione dei PRG e loro varianti solamente quando questi risultino già depositati alla data di entrata in vigore della legge.

La disposizione contenuta nell'art. 26 riguardante i "*piani urbanistici esistenti*", al di là del termine generico di "*aggiornamenti*" utilizzato dal legislatore, non può dunque che intendersi riferita alla approvazione di varianti parziali allo strumento urbanistico vigente.

La questione, riferita ai piani esistenti, assume una valenza ed un significato particolare dal momento che un indiscriminato ricorso a varianti urbanistiche ai vecchi, e spesso complessivamente obsoleti, piani vigenti da parte dei Comuni potrebbe ritardare significativamente la approvazione dei nuovi strumenti di governo del territorio ed eludere in definitiva la applicazione dei principi in materia di governo del territorio che il legislatore ha inteso affermare con la nuova legge.

Va raccomandato dunque ai Comuni di limitare il più possibile il ricorso ad iniziative di aggiornamento, che devono essere comunque parziali, degli strumenti urbanistici esistenti. Tali iniziative dovranno essere giustificate da imprescindibili e impellenti esigenze connesse alla realizzazione di opere di interesse pubblico ovvero di iniziative anche da parte di privati ma di elevato valore strategico non rinviabili, nonché dalla necessità di corrispondere a norme legislative.

Anche a tali modifiche dovranno applicarsi i criteri sopra specificati per le modifiche a regime, ivi compresi quelli che si riferiscono alla individuazione della superficie minima di intervento urbanistico.

Restano invece escluse da tale regolamentazione le attività di ritipizzazione urbanistica, a seguito di decadenza dei vincoli espropriativi, disposte ad hoc dagli Organi di Giustizia amministrativa e dall'Assessorato regionale del Territorio ed Ambiente.

Il Dirigente Generale  
(Arch. Calogero Beringheli)



