

Comune di Campofelice di Roccella

DIRETTIVE PER LA FORMAZIONE DEL PIANO URBANISTICO GENERALE

Introduzione

La Legge regionale n. 19/2020 ha introdotto, per quanto attiene il livello della pianificazione comunale, nuovi strumenti che si differenziano significativamente, sia nel contenuto che nelle procedure di formazione, dagli strumenti che i Comuni hanno sin qui utilizzato.

In particolare lo strumento del Piano Regolatore Generale (PRG) è stato sostituito dal Piano Urbanistico Generale (PUG) e gli strumenti di pianificazione attuativa, aventi sin qui diverse denominazione (Piano particolareggiato, Piano di Lottizzazione, Piano di recupero,) sono stati sostituiti da strumenti aventi l'unica denominazione di Piani Particolareggiati Attuativi (PUA), anche se contenuti differenziati in relazione alle fattispecie alle quali si riferiscono.

Il PUG è strumento obbligatorio per tutti i Comuni e, una volta approvato, sostituisce definitivamente il Piano Regolatore Generale vigente.

1. Natura giuridica e contenuti tecnici del PUG

Lo strumento del PUG appare, sia nei contenuti che nelle procedure, significativamente diverso dal PRG.

Relativamente ai contenuti la differenza sostanziale riguarda la funzione del piano, che da strumento di regolazione delle rendite connesse all'uso edificatorio dei suoli, diventa progetto di rigenerazione del costruito, nelle diverse forme che esso assume nel territorio, e di conservazione e restauro del paesaggio.

La differenza più significativa, per quanto attiene le procedure, riguarda invece la articolazione del PUG in due distinte fasi; la prima fase porta alla approvazione di un Documento Preliminare di PUG, la seconda alla approvazione del progetto definitivo del PUG. A differenza della precedente normativa riguardante i PRG, che prevedeva anche essa l'approvazione di uno Schema di massima del PRG ma privo di qualsiasi efficacia giuridica, il Documento preliminare di PUG produce invece ben individuati effetti giuridici che possono anche riguardare estese parti del territorio comunale.

Ciò posto, si osserva che la legge 19/2020 inserisce il PUG all'interno di un complesso sistema di altri piani, il Piano Territoriale Regionale ed il Piano Territoriale Consortile e subordina la sua approvazione alla approvazione di questi ultimi. L'obbligo per i comuni di approvare il PUG scatta in particolare dopo un anno dalla approvazione del PTR.

Ed in effetti il PUG appare, leggendo le disposizioni della legge, fortemente condizionato sia dal PTR che dal PTC; in essi infatti prima la Regione e quindi i Consorzi dei comuni devono fissare le direttive per la redazione dei piani comunali.

Ciò non toglie tuttavia, in forza di un principio di flessibilità, ma anche per esplicita previsione normativa che il PUG possa non soltanto essere avviato ma che possa anche acquisire una validità giuridica senza che il PTC sia stato ancora approvato.

Nell'art. 26, nel comma 7 che si riferisce alla approvazione del Preliminare di piano, si stabilisce infatti un doppio regime nel caso in cui il PTR ed il PTC siano già stati approvati ed un altro nel caso in cui non siano ancora stati approvati. Se ne deduce pertanto con chiarezza che almeno il Documento preliminare di PUG possa essere approvato prima della approvazione dei piani sovraordinati, sia pure con una procedura particolare.

Il **primo passo** per la redazione del PUG è rappresentato dalla approvazione, da parte della Giunta Municipale del comune capofila, di un **atto di indirizzo** con il quale sono impartite le direttive riguardanti la formazione del Piano.

La legge non specifica ulteriormente il contenuto di tale atto di indirizzo, ma si ha ragione di ritenere, dalla lettura della legge ma anche dal combinato disposto con le norme statutarie che

regolano le competenze della Giunta, che tale atto amministrativo sia assolutamente diverso dalle “*Direttive generali per la formazione del Piano*”, con le quali si avviava, in base alla previgente disciplina urbanistica, l’iter del PRG. In primo luogo perché la Giunta ha nell’ordinamento regionale, ripreso nello Statuto comunale, compiti prevalentemente esecutivi ed organizzativi e non programmatici, ma anche per una altra più complessa ragione che va rintracciata nel rapporto che la nuova legge stabilisce tra il PUG ed i piani sovraordinati.

Spetta infatti alla Regione attraverso il PTR il compito di dare gli indirizzi ai comuni per la progettazione del PUG (art. 19, comma 6 punto c) ed ai Consorzi comunali il compito di definire il dimensionamento del piano ed i criteri progettuali da adottare (art. 22, comma 2, punto g). E’ questa la ragione che ha indotto il legislatore ad eliminare il passaggio in Consiglio delle Direttive per la formazione del Piano, che era invece previsto per i PRG; le Direttive di fatto sono state spostate dal livello comunale a quello sovracomunale.

Viene dunque stabilita una subordinazione, di fatto, tra il PUG e questi strumenti.

Tornando ai contenuti dell’Atto di indirizzo si ritiene dunque che esso debba riguardare soprattutto le modalità operative attraverso le quali deve svilupparsi il processo di formazione del PUG, riguardanti in primo luogo la opportunità di procedere alla formazione del piano in forma associata con altri comuni per un più efficace coordinamento territoriale, i criteri di selezione dei progettisti del Piano e dei tecnici redattori degli studi di settore, i criteri per garantire la partecipazione dei cittadini al processo di formazione del piano, ma anche, nel caso in cui la Regione ed i Consorzi non li abbiano definiti, i criteri generali, soprattutto di carattere metodologico, da seguire nella progettazione.

Il secondo passo nell’iter di formazione del PUG è rappresentato dalla individuazione e nomina del **Responsabile del procedimento**. Questa figura assume un ruolo assai importante nel processo di formazione del piano, dal momento che la legge gli affida compiti amministrativi di grande responsabilità, precisamente:

- 1) pubblica nell’albo pretorio e sul sito *web* del comune un avviso di avvio del procedimento di formazione del PUG, specificando le modalità attraverso cui gli interessati possono avanzare proposte e formulare suggerimenti
- 2) individua le modalità con le quali consultare e coinvolgere nelle successive fasi del procedimento i soggetti pubblici e privati ed i rappresentanti degli ordini e collegi dei professionisti che per loro specifiche competenze e responsabilità sono interessati al piano, eventualmente anche attraverso la costituzione di un *forum* per le consultazioni
- 3) trasmette al Consiglio comunale il Documento preliminare di PUG ai fini della adozione e successivamente il progetto di PUG
- 4) indice le conferenze di pianificazione
- 5) dispone la pubblicazione del Preliminare di piano e successivamente del PUG.

Gli adempimenti successivi a quelli sin qui descritti, che in realtà possono però essere adottati contestualmente agli altri sinora descritti (la legge non specifica nulla in merito alla sequenza temporale di tali adempimenti), riguardano la individuazione e **la nomina del progettista e dei redattori degli studi di settore**.

Per quanto riguarda la **progettazione del PUG** la nuova legge (art. 26) dispone che possa essere “*affidata, ove necessario, a professionisti all’uopo incaricati e consulenti che siano qualificati in materia di pianificazione urbanistico-territoriale, anche mediante il ricorso a concorsi di progettazione*”

Tale indicazione, contenuta nell’art. 26, deve collegarsi con le altre, contenute negli artt. 13 e 14, che dispongono che ogni comune si doti di una struttura tecnica per la pianificazione del proprio territorio e per la gestione del Sistema Informativo Territoriale.

Appare dunque necessaria la costituzione di uno specifico **Ufficio comunale di piano**, al cui interno individuare il Responsabile della progettazione, che dovrà essere necessariamente un laureato magistrale/specialistico abilitato alla professione; tale ufficio potrà avvalersi come detto anche di tecnici esterni e consulenti purchè qualificati in materia di pianificazione urbanistico- territoriale.

In caso di indisponibilità ma anche per scelta discrezionale della Amministrazione, in alternativa alla costituzione dell'Ufficio di progettazione comunale, potrà essere conferito un incarico a uno o più professionisti esterni purchè di comprovata esperienza. La nuova legge infatti non stabilisce più una priorità dell'incarico interno rispetto ad un incarico professionale esterno all'Ente, facendo però riferimento ad una condizione di necessità.

Relativamente agli **studi di settore**, la nuova legge (art. 26) dispone che essi consistano nei seguenti (*entro parentesi il Decreto dell'Assessore regionale del Territorio e dell'Ambiente che ne definisce i contenuti*):

1) **Studio agricolo forestale (SAF) (D.A. 119 del 16/07/2021)**. Secondo la previgente normativa tale studio era fondamentalmente finalizzato ad individuare le aree a colture specializzate da escludere dall'uso edificatorio e a classificare e perimetrare i boschi, le fasce forestali e le formazioni riparali, da sottoporre ai vincoli di legge. La nuova legge amplia considerevolmente i compiti assegnati a questo studio, dal momento che introduce una nuova definizione (art. 37) del territorio rurale la cui classificazione e zonizzazione non può che basarsi su uno specifico studio specialistico.

2) **Studio geologico. (D.A. 120 del 16/07/2021)**. Rispetto alla previgente normativa, che resta sostanzialmente confermata, si aggiunge solamente la precisazione che tale studio debba contenere un particolare riferimento agli *“aspetti idrogeologici (P.A.I.)”*.

3) **Studio di compatibilità idraulica. (D.A. 117 del 17/07/2021)**. Ha il compito di:

“a. verificare le previsioni urbanistiche in relazione al livello di pericolosità;

b. definire le previsioni urbanistiche ammissibili e le attività esercitabili;

c. individuare le norme d'uso e le prescrizioni attuative;

d. individuare gli interventi idonei a garantire l'assetto idraulico del territorio e il rispetto del principio d'invarianza idraulica;

e. individuare le indicazioni costruttive per l'applicazione di tecniche di riduzione della vulnerabilità (floodproofing)”.

Va rilevato che alcune di tali prestazioni e segnatamente quelle di cui alla lettera d) potrebbero esulare dalle tradizionali competenze del geologo, sconfinando nel campo dell'ingegneria idraulica. Occorre pertanto valutare la eventuale opportunità di estendere l'incarico già attribuito per lo studio geologico, ovvero, in relazione alle caratteristiche del territorio comunale ed alla sua criticità sotto il profilo idrogeologico, di attribuire un nuovo incarico ad un ingegnere idraulico specializzato nel settore.

4) **Studio demografico e socio-economico (D.A. 144 del 29/09/2021)**. La nuova legge assegna a questo studio, che ha tradizionalmente fatto parte delle analisi occorrenti per la redazione del PRG, una consistenza autonoma e un carattere propedeutico al PUG. Occorre pertanto procedere, anche per questo studio, alla individuazione del soggetto che deve redigerlo.

5) **Studio archeologico**. La legge prescrive che tale studio debba essere redatto dalla competente Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali, su richiesta del Comune. Occorre pertanto che l'Amministrazione comunale ne richieda la redazione.

6) **Rapporto Ambientale VAS (D.A. 271 del 23/12/2021 e D.A. n. 167 del 12/05/2023)**. Su questa materia restano sostanzialmente valide le disposizioni normative vigenti, già da tempo applicate ai PRG.

Sulla base degli studi sopra descritti, e tenendo conto dell'atto di indirizzo della Giunta e delle osservazioni pervenute nel periodo (di trenta giorni) di pubblicazione dell'avviso di avvio del procedimento, l'Ufficio di Piano dovrà, entro il termine di novanta giorni dall'avvio del procedimento, elaborare il **Documento preliminare del PUG**, corredato dal **Rapporto Ambientale preliminare della VAS**.

Prima di inoltrare il preliminare del PUG al Consiglio comunale per la approvazione, il Responsabile del procedimento dovrà indire (in assenza del PTR) una specifica **Conferenza di pianificazione** volta a riscontrare la coerenza delle indicazioni del documento preliminare con i

quadri e gli obiettivi generali e di area vasta, invitando a parteciparvi tutti i **soggetti pubblici competenti**.

Successivamente, entro sessanta giorni dall'inoltro dell'esito della conferenza, il Piano dovrà essere discusso ed approvato dal Consiglio comunale.

Il Piano preliminare adottato è pubblicato per intero sui siti web e per informazione sulla GURS.

Nei successivi novanta giorni dovrà essere elaborato il **PUG definitivo**, secondo le Linee guida emanate con specifico Decreto (**D.A. 116 del 17/07/2021**) dell'Assessore Regionale del Territorio e dell'Ambiente.

Va rilevato che la adozione del Preliminare di piano comporta l'applicazione delle misure di salvaguardia;

2. Direttive metodologiche per la redazione del PUG

Per le ragioni espresse in premessa si ritiene che le Direttive per la redazione del PUG, a differenza delle Direttive che si riferivano ai PRG, debbano limitarsi a formulare indirizzi strategici ed indicazioni di carattere metodologico.

Una simile impostazione, oltre a rispondere al dettato normativo, consente di lasciare la parola, per quanto attiene le decisioni che riguardano specificatamente le questioni urbanistiche locali, a coloro che sono più direttamente interessati, ovvero i cittadini e le associazioni che in vario modo li rappresentano, che come detto in premessa saranno coinvolti in un processo di partecipazione alle decisioni che costituisce uno dei punti più qualificanti della nuova legge urbanistica.

Il Documento di Direttive pertanto sarà integrato con le indicazioni che verranno date dai soggetti istituzionali e dai rappresentanti di interessi diffusi nella fase di pubblicazione della stessa delibera. A tali Direttive, così integrate, dovrà riferirsi il progettista per la predisposizione del Documento preliminare del PUG.

Di seguito viene quindi riportata, dapprima, una brevissima disamina dello stato di diritto del quale occorre tener conto nella redazione del PUG, e successivamente alcune indicazioni riguardanti i principi ai quali la nuova pianificazione deve ispirarsi.

3. Lo stato di diritto

3.1 Il quadro vincolistico.

Nella redazione del PUG dovranno essere tenuti in considerazione numerosi vincoli agenti sul territorio comunale che possono in linea di massima essere così individuati:

A) Vincoli discendenti da leggi.

- Vincolo fluviale di cui agli artt. 93 e segg. del R.D. n. 523 del 25.07.1904. Vanno considerate le fasce di inedificabilità assoluta di m. 10 dal piede degli argini, sponde e difese di tutti i corsi d'acqua (fiumi, torrenti, incisioni naturali, canali e fossi nei quali scorrono, anche con regime stagionale, acque pubbliche) (riferirsi alla mappa catastale).

- Vincoli di cui all'art. 15 della L.R. 78/1976 riguardanti la fascia costiera.

- Vincoli derivanti dall'art. 10 della L.R. 16/1996, e s.m.i, relativi ai boschi.

- Vincoli derivanti dalla presenza di pozzi per uso idropotabile ai sensi dell'art. 94 del D.L.152/2006. Vanno considerate le zone di tutela assoluta (non inferiore a m. 10), di rispetto (pari a m 200 metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione, se non diversamente normato dalle Regioni) ed eventuali altre zone di protezione (individuate dalle Regioni all'interno dei bacini imbriferi e delle aree di ricarica della falda), specificando per ciascuna il relativo regime normativo.

- Vincoli derivanti dalla presenza di infrastrutture viarie, derivanti dal Codice della Strada (art. 28 D.P.R. 495/1992 e s.m.i.). Per ciascuna infrastruttura va considerata la relativa fascia di arretramento, distinguendo se la infrastruttura si trova dentro o fuori dai centri abitati.

- Vincolo di elettrodotti. Ai lati delle linee aeree esterne esistenti, al fine di limitare l'esposizione ai campi elettrici e magnetici negli insediamenti abitativi, in attuazione della Legge Quadro 36/2001 (Art. 4, comma 1, punto h) e succ. mod., va prevista una fascia di arretramento delle costruzioni adibite ad abitazione o nelle quali comunque si svolgano attività che comportano tempi di permanenza prolungati, di ampiezza pari a quella stabilita, per ciascuna tensione nominale, dal D.M. 29/05/2008.
- Vincolo di acquedotto e oleodotto. Ai lati delle condutture in pressione che attraversano il territorio comunale è istituita una fascia di protezione di larghezza minima di 1,50 m per parte dall'asse della tubazione..
- Fasce di rispetto cimiteriale ai sensi del T.U. delle Leggi sanitarie e dell'art. 28 della L. 166/2002. Va considerata una fascia di rispetto attorno al muro perimetrale dei cimiteri esistenti così come determinata dai provvedimenti comunali o in assenza di m. 200.
- Fascia di rispetto dei depuratori ai sensi dell'art. 46 della L.R. 27/1986. Vanno considerate le fasce di inedificabilità assoluta stabilite in base alle caratteristiche dell'impianto di depurazione
- Vincolo sulle aree percorse dal fuoco, ai sensi dell'art. 10 della Legge n. 353 del 21 novembre 2000 e s.m.i. Vanno considerate le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco, distinte per anno, nelle quali è vietata per dieci anni (dall'evento) la edificazione e che non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni.
- Vincolo di rispetto di impianti di trasporto e di distribuzione del gas naturale (DM 17 aprile 2008). Vanno considerate le fasce di rispetto così come determinate nella norma di riferimento, specificando per ciascuna area le limitazioni imposte.
- Vincolo di Usi Civici di cui all'art. 26 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10. Vanno considerati i perimetri delle aree soggette ad Usi civici, specificando il relativo regime vincolistico.
- Vincolo demaniale trazzerale (art. 25 della L.R. n. 10 del 27/04/1999 e s.m.i.). Vanno considerate le aree ricadenti entro il Demanio trazzerale, specificando le relative limitazioni.

B) Vincoli discendenti dalle previsioni dei piani territoriali generali e settoriali;

- Piano Territoriale Regionale (art. 19 della L.R. 19/2020)
Vanno considerate le eventuali prescrizioni vincolistiche introdotte dal piano (quando sarà redatto) specificandone i regimi normativi. In atto sono state approvate con Delibera della Giunta di Governo del 17 Giugno 2021 le Linee guida del Piano, che costituiscono un riferimento da tenere in considerazione nella progettazione del Documento preliminare del PUG:
- Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.) e Piani d'Ambito del Piano Territoriale Paesaggistico. Vanno considerati i perimetri delle aree così come individuate nella carta dei regimi normativi dei piani d'Ambito, specificando per ciascuna di esse (aree di livello 1, 2 e 3 e aree di recupero) le limitazioni ed i vincoli imposti alla attività edilizia. Si sottolinea che essendo il piano d'ambito della provincia di Palermo ancora non adottato, è opportuno (ma non obbligatorio) tenere conto della bozza di piano già trasmessa ai Comuni dalla Soprintendenza per la condivisione.
- Piani stralci di bacino per l'Assetto Idrogeologico. Vanno considerati i perimetri delle aree di pericolosità geomorfologia e idraulica e dei siti di attenzione così come identificati nei Piani stralcio relativi ai bacini che interessano il territorio comunale specificando per ciascuna area il relativo regime vincolistico.
- Piano regionale dei materiali di cava e dei materiali lapidei di pregio (Piano cave). Vanno considerati i perimetri delle aree eventualmente interessate dal piano, specificando per ciascuna di esse i relativi regimi normativi.
- Progetto Integrato Regionale della Rete ecologica siciliana. Vanno considerati i perimetri delle aree interessate dal Piano, specificando per ciascuna di essa i relativi regimi normativi.
- Piano Energetico Ambientale Regionale Siciliano (PEARS). Vanno considerati i perimetri delle aree eventualmente interessate dal piano, specificando per ciascuna di esse i relativi regimi normativi.
- Piano Regionale di gestione del rischio alluvioni. Vanno considerati i perimetri delle aree soggette a rischio alluvioni così come identificati nel piano, specificando per ciascuna area il relativo regime

vincolistico.

- Piano per rischi amianto ai sensi della L.R. 10 del 29/06/2014. Vanno considerati i perimetri delle aree di rischio come individuate negli elaborati redatti ai sensi dell'art. 3 lett c) della legge 10/2014, specificando per ciascuna area le limitazioni imposte.

C) Vincoli discendenti da atti amministrativi.

- Vincolo idrogeologico di cui al R. D. 3267/1923. Vanno considerate le aree sottoposte al vincolo con specifici atti amministrativi che subordinano l'attività edilizia alla acquisizione di un parere dell'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste.

- Vincolo di geosito apposto ai sensi della L.R. 11 aprile 2012, n. 25. Vanno considerati i perimetri delle eventuali aree individuate in specifici Decreti attuativi, specificando per ciascun ambito le limitazioni imposte.

- Vincoli di interesse pubblico apposti ai sensi del Codice dei Beni culturali, artt. 10 e sgg del D.Lgs n. 42/2004. Vanno considerati i perimetri delle aree sottoposte a tutela, specificando i relativi regimi di vincolo come specificati negli atti amministrativi specifici.

A tali indicazioni vanno aggiunte quelle contenute nelle Linee guida per la redazione del PUG, emanate da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente (D.A. n. 116 del 06/07/2021), che, con riferimento al processo di formazione del PUG, aggiungono che nel PUG ed in particolare in un apposito elaborato denominato "carta dei vincoli" devono essere rappresentati anche i vincoli discendenti dagli studi di settore propedeutici al PUG, distinguendo il livello di modificabilità che la loro presenza e sovrapposizione determina nelle diverse parti del territorio comunale.

4. Indirizzi progettuali generali

4.1 Le invarianti strutturali

Tutte le limitazioni ed i vincoli descritti nel paragrafo precedente dovranno essere considerati elementi invarianti nella progettazione del nuovo Piano.

Analogamente elementi invarianti nella progettazione del piano devono essere considerate le eventuali indicazioni vincolistiche derivanti degli studi propedeutici di settore, geologico, agricolo-forestale, di compatibilità idraulica, archeologico.

Nel primo dovranno essere indicate e perimetrate le eventuali aree soggette a dissesti di natura geologica o idraulica o interessate da formazioni tettoniche o da rischio sismico in genere, nelle quali potranno non essere ammesse nuove costruzioni, nonché le aree nelle quali le nuove costruzioni potranno essere eseguite osservando particolari cautele. Tali indicazioni dovranno riguardare in particolare le aree di nuova urbanizzazione previste nel piano; una verifica di natura geologica e idraulica dovrà comunque essere svolta, ai fini di una loro eventuale riconferma nel nuovo piano, anche per le aree già interessate da previsioni di urbanizzazione dei Piani vigenti.

Il nuovo studio geologico dovrà essere redatto nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nella Regione siciliana, facendo riferimento in particolare alle indicazioni operative contenute nel D. Dir. n. 120 del 14/07/2021 e per la compatibilità idraulica nel D. Dir. n. 117 del 07/07/2021.

Nello studio di compatibilità idraulica dovranno essere riportati i perimetri delle aree sottoposte a limitazioni distinguendole in base alla classificazione proposta nello stesso Studio.

Nello studio agricolo-forestale, oltre ad essere indicate ed esattamente perimetrate le aree boscate e le aree di macchia e vegetazione ripariale ai sensi dell'art. 10 della L.R. 16/1996 e smi e del D.P.R.S. del giugno 2000, ai fini dell'applicazione del vincolo sopra ricordato, dovranno pure essere individuate le aree agricole strategiche. Per tali ambiti il piano non potrà prevedere, a meno di comprovate ed ineludibili necessità, destinazioni diverse da quelle agricole.

Vanno inoltre considerate tutte le eventuali indicazioni riguardanti la tutela di determinate aree di interesse storico e documentativo.

Infine per ciascuna delle aree di interesse archeologico individuate nello studio archeologico prodotto dalla Soprintendenza va definito il tipo di vincolo o tutela da adottare e le eventuali conseguenti limitazioni alla attività edilizia.

4.2 Il procedimento di formazione del piano e la valutazione ambientale strategica

Il nuovo piano, così come tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, dovrà essere sottoposto al procedimento di VAS, in attuazione di quanto stabilito con D.L.vo n. 152/2006 e smi, al fine di minimizzare o mitigare l'impatto ambientale delle opere in esso previste.

Nell'ambito del rapporto preliminare di VAS dovrà anche verificarsi la necessità di sottoporre le previsioni del piano alla verifica di VINCA, in relazione alla presenza, al di fuori del territorio comunale ma in vicinanza allo stesso, di aree appartenenti alla Rete Natura 2000.

4.3 Rapporti con la pianificazione vigente

Nella progettazione del piano è necessario tener conto del fatto che le sue previsioni verranno ad incidere su un territorio il cui stato di diritto è stato precisamente definito dal previgente PRG, e da un insieme, precedentemente descritto, di strumenti di pianificazione sovralocale.

Tale notazione assume una maggiore rilevanza in relazione a quanto previsto dal Decreto legge del maggio 2001 che regola il procedimento di espropriazione per pubblica utilità; in esso si prevede infatti che i vincoli espropriativi, decaduti per il trascorso periodo di validità, se riproposti nei nuovi strumenti urbanistici, debbano essere indennizzati. Tale disposizione, che è entrata in vigore a far data dal gennaio 2002, vincola l'attuazione del nuovo Piano alla disponibilità delle somme occorrenti per gli indennizzi.

Nella redazione del nuovo piano pertanto dovrà, caso per caso, valutarsi con la massima attenzione l'opportunità di riconferma dei vincoli espropriativi, che dovrà comunque in linea di principio ammettersi soltanto nel caso di comprovata necessità.

Di contro le previsioni non vincolative del vigente PRG potranno confermarsi nel caso in cui non contrastino con il sistema degli invarianti strutturali, con i principi di tutela posti a fondamento del piano, ovvero con disposizioni normative intervenute successivamente alla approvazione del Piano. Per quanto concerne il contenuto tecnico-normativo del Piano si sottolinea la necessità, di cui si è già detto, di limitare il più possibile la previsione di vincoli preordinati alla espropriazione, atteso che essi decadono dopo appena cinque anni dalla approvazione del Piano, rinviandone la previsione a piani esecutivi di iniziativa pubblica o, più opportunamente, di iniziativa privata.

Se a questo si aggiunge il fatto che con la sentenza 348/07 della Corte Costituzionale e con la successiva ratifica operata dalla finanziaria 2008, l'indennizzo nella espropriazione per pubblica utilità è stato quasi raddoppiato, commisurandolo al valore di mercato del bene da espropriare, ci si rende conto facilmente di quanto profondamente sia mutato il ruolo del piano urbanistico e quanto poco produttivo possa ormai ritenersi la consolidata pratica della apposizione, attraverso il PRG, di vincoli espropriativi.

4.4 Rapporti con la pianificazione regionale e consortile/metropolitana

Come detto in premessa la legge stabilisce una precisa subordinazione del PUG rispetto al Piano Territoriale di livello regionale e al Piano Consortile, introdotti dalla stessa legge.

In realtà però tali piani non risultano ancora redatti.

Ad oggi, come già detto, risulta redatto solamente un Atto di indirizzo per il Piano Territoriale Regionale, approvato con Delibera della Giunta di Governo n. 263 del 17 giugno 2021. In esso sono fissati i principi inderogabili sui quali deve basarsi la azione di governo della Regione e degli Enti locali.

Tali principi, esplicitati nel capitolo successivo, dovranno essere assunti come linee di indirizzo per la progettazione del PUG.

5. Indirizzi strategici

Coerentemente con quanto detto in premessa, vengono forniti di seguito, piuttosto che precise indicazioni di intervento inerenti i temi della pianificazione locale, i principi generali ai quali il nuovo Piano dovrà attenersi. Dal rispetto di tali principi deriveranno le linee strategiche e le previsioni operative del piano, che dovranno definirsi attraverso il confronto con i soggetti pubblici e privati, portatori di interessi collettivi.

La funzione di governo del territorio dovrà essere svolta nel rispetto dei principi di integrazione, efficienza, economicità, equità ed imparzialità dell'azione amministrativa, nonché nel rispetto dei seguenti principi di efficacia dell'azione di governo del territorio, fissati dal legislatore nei primi articoli della L.R. 19/2020:

Sostenibilità e qualità. La pianificazione dovrà contribuire in maniera attiva a contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici e che va tutelato anche in funzione della prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico. Le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile dovranno essere coordinate con la pianificazione territoriale e paesaggistica e perseguire la tutela e la valorizzazione della funzione agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo e l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, privilegiando gli interventi di riutilizzo e di recupero di aree urbanizzate degradate

Riuso e rigenerazione urbana. Nella redazione del piano si dovrà prioritariamente procedere al censimento delle aree del territorio comunale già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione; e dovranno procedere altresì, all'interno delle aree censite, alla costituzione e alla tenuta di un elenco delle aree suscettibili di prioritaria utilizzazione a fini edificatori di rigenerazione urbana e di localizzazione di nuovi investimenti produttivi e infrastrutturali. Gli interventi di recupero delle aree storiche o delle aree urbane dimesse, nonché di recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e della viabilità rurale e conservazione ambientale del territorio, dovranno essere favoriti attraverso un'adeguata regolamentazione urbanistica incentivante.

Perequazione e compensazione. Le previsioni contenute nel piano dovranno essere attuate secondo criteri e strumenti perequativo-compensativi, al fine di assicurare maggior efficienza e giustizia alle politiche pubbliche ed alla funzione pianificatoria, nonché un'equa ed estesa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i proprietari delle aree interessate dalla trasformazione urbanistica, sterilizzando la rendita parassitaria e incentivando la redditività imprenditoriale. La perequazione urbanistica si dovrà realizzare attraverso la più equa ed efficace distribuzione di diritti edificatori e di oneri tra i proprietari di aree ricomprese in ambiti, anche discontinui, individuati dal piano e può estendersi anche a tutto il territorio comunale con le opportune regolazioni. La perequazione si dovrà realizzare anche attraverso una compensazione urbanistica, paesaggistica e ambientale che agevoli la valorizzazione delle risorse.

Concertazione e partecipazione. In ultimo ma non per ultimo va stabilito il principio che tutte le previsioni del PUG dovranno essere filtrate attraverso un processo di coinvolgimento dei soggetti territoriali, degli enti ma anche dei cittadini nelle scelte decisionali.

La partecipazione, così come per altro prescritto nella Legge 19/2020 e nelle Linee guida per la redazione del PUG, deve costituire il metodo da seguire nella progettazione del nuovo assetto del territorio.

Nel rispetto di tali principi il nuovo piano dovrà perseguire i seguenti indirizzi strategici:

- 1) assicurare che i processi di trasformazione urbana e territoriale siano compatibili con la sicurezza e la riduzione dei rischi territoriali, la salute e la qualità della vita dei cittadini, preservino da alterazioni irreversibili i connotati fisici del territorio e ne mantengano l'identità storico-culturale con adeguate azioni di recupero dei siti degradati o compromessi, nel rispetto delle disposizioni in

materia di tutela dei beni culturali e delle altre normative di settore aventi incidenza sull'attività urbanistico - edilizia;

2) promuovere la valorizzazione e il miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali della città e del territorio, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente, finalizzati anche alla eliminazione delle sperequazioni territoriali;

3) valorizzare il centro storico urbano e le altre aree edificate di interesse storico ed ambientale, nonché i complessi di case sparse, nuclei rurali e singoli edifici di interesse storico, promuovendo e attuando interventi di restauro urbano, riqualificazione urbana, ristrutturazione e recupero edilizio, mediante una regolamentazione immediatamente applicabile (riducendo al minimo il rinvio a pianificazione esecutiva) che ne consenta una trasformazione urbanistica compatibile per la loro identità storica ma orientata al loro corretto inserimento nel contesto attuale. A tal fine potrà farsi riferimento allo Studio del centro storico redatto in applicazione della L.R. 13/2015 e già operante, assumendolo come punto di partenza per la redazione della pianificazione attuativa necessaria a dare compiutezza giuridica alle iniziative di valorizzazione;

4) perseguire la riduzione del consumo di suolo, limitandolo ai casi in cui non sussistano valide alternative ma sempre in una logica di compattezza e contenimento delle aree urbanizzate. Le previsioni di interventi di trasformazione o di nuova costruzione, laddove ritenute necessarie, dovranno comunque raccordarsi con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico - ambientali, agro - silvo - pastorali e storico-culturali disponibili;

5) determinare i fabbisogni insediativi ai quali il nuovo piano deve dare risposta in una logica di contenimento, tenendo conto delle possibilità di recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente;

6) progettare il sistema infrastrutturale e dei servizi tenendo conto delle reali possibilità realizzative, tenendo conto delle caratteristiche funzionali del centro e della sua specializzazione funzionale nel contesto territoriale;

Gli obiettivi sin qui enunciati non potranno comunque essere raggiunti se non attraverso una ampia condivisione da parte della comunità, che dovrà avere un ruolo fondamentale durante l'intero processo di costruzione del Piano.

6. Direttive e strategia del Piano

Sotto il profilo strategico, per una pianificazione urbanistica efficace, le azioni da intraprendere devono coincidere con una politica di recupero e riqualificazione urbana mediante:

1. Pianificazione di un organico assetto del territorio per favorire lo sviluppo della comunità e dell'economia;
2. Valorizzazione dei beni culturali, paesaggistici presenti sul territorio;
3. Favorire lo sviluppo delle attività economiche;
4. Migliorare la fruibilità del territorio dal punto di vista turistico.