



# CITTÀ DI AUGUSTA

Libero Consorzio Comunale di Siracusa

VI SETTORE – Servizi di Pianificazione e Sviluppo

6.2 Servizio – Edilizia Privata e S.U.E

Prot. n. a margine

Data 14/04/2025

Al Sindaco  
All'Assessore al Ramo

PARERE TECNICO DEL RESPONSABILE DEL VI SETTORE (ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000)

**Oggetto:** Adozione misure di salvaguardia urbanistica ex art. 26 L.R. 19/2020. Analisi e parere tecnico circa i profili di rischio legati all'approvazione di piani attuativi (piani di lottizzazione e piani particolareggiati) in pendenza del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG).

**IL SOTTOSCRITTO** Dott. Ing. Massimo Sulano, Responsabile del VI Settore – Servizi di Pianificazione e Sviluppo, nell'esercizio delle competenze attribuitegli, esprime il seguente parere tecnico integrato, particolarmente approfondito negli aspetti urbanistici, ambientali, paesaggistici, idraulici e sismici, da allegare come parte integrante alla proposta di deliberazione della Giunta Comunale avente a oggetto l'adozione di misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 26 della L.R. 19/2020.

## 1. PREMESSA E CONTESTO

### 1.1 Avvio e stato di avanzamento del procedimento PUG

Il Comune di Augusta ha formalmente intrapreso il percorso di formazione del Piano Urbanistico Generale (PUG) in base a quanto stabilito dall'art. 26 della L.R. 13 agosto 2020 n. 19, attraverso:

- Deliberazione di Giunta Municipale n. 133 del 16/05/2022 (cosiddetto "Atto di indirizzo" per il PUG);
- Pubblicazione dell'avviso pubblico di avvio del procedimento;
- Costituzione dell'Ufficio di Piano (con professionisti interni ed esterni);
- Affidamento degli studi propedeutici in ambito geologico, paesaggistico, ambientale e agricolo-forestale;
- Elaborazione preliminare del Documento di Piano e avvio della Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

A oggi, lo stato di avanzamento può ritenersi "avanzato", essendosi completati:

- La **Carta Geologica Comunale**, con rilievi delle faglie attive, dei fenomeni di erosione, frane e subsidenza;
- La **Carta dei Vincoli** (idrogeologici, idraulici, ambientali, sismici, paesaggistici, storico-archeologici, ecc.);
- Le principali analisi di rischio (idrogeologico, sismico e di inondazione costiera);

COMUNE DI AUGUSTA  
Comune di Augusta  
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE  
Protocollo N. 0025203/2025 del 14/04/2025  
Firmatario: MASSIMO SULANO

- L'impostazione del **quadro conoscitivo** e del **Documento Preliminare di PUG**, recante indirizzi generali di sviluppo socio-economico e di tutela ambientale.

## 1.2 Finalità e oggetto del parere tecnico

Il presente parere intende illustrare, in modo approfondito, i molteplici profili di rischio (urbanistico, ambientale-paesaggistico, idraulico, sismico, giuridico-amministrativo, finanziario) conseguenti a un'eventuale approvazione di Piani Attuativi (in particolare Piani di Lottizzazione e Piani Particolareggiati) nelle more della definitiva adozione del PUG. L'obiettivo è motivare tecnicamente l'opportunità di adottare misure di salvaguardia, consistenti nella sospensione temporanea (12 mesi) dei procedimenti relativi a tali piani attuativi, fatti salvi i casi di opere pubbliche urgenti e indifferibili.

---

## 2. QUADRO NORMATIVO E RIFERIMENTI

- **L.R. 19/2020, art. 26:** disciplina la formazione del PUG e consente l'introduzione di misure di salvaguardia finalizzate a evitare trasformazioni territoriali pregiudizievoli per il futuro assetto urbanistico.
  - **D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327** (Testo Unico Espropriazioni) recepito in Sicilia con L.R. 7/2002 e s.m.i.: definisce i rapporti fra strumenti urbanistici e vincoli preordinati all'esproprio, evidenziando la necessità di un approccio coerente e unitario alla pianificazione.
  - **Normativa in materia di VAS** (D.Lgs. 152/2006, L.R. 19/2020, decreti assessoriali e circolari regionali): stabilisce l'obbligo di valutare in via strategica gli effetti ambientali degli strumenti urbanistici generali, evitando che interventi frammentari possano comprometterne la sostenibilità.
  - **Linee guida per la redazione del PUG** di cui al D.A. del 7 luglio 2021: incoraggiano l'organicità e la coerenza delle previsioni urbanistiche, oltre a specifiche misure di tutela del suolo, del paesaggio e del patrimonio culturale.
- 

## 3. PROFILI DI RISCHIO

### Analisi dei Rischi connessi all'approvazione anticipata di Piani Attuativi in pendenza di redazione del PUG

Nell'ambito della redazione avanzata del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG) del Comune di Augusta, si evidenziano i **rischi potenziali** derivanti dall'approvazione anticipata di piani attuativi (quali piani di lottizzazione e piani particolareggiati) **prima** dell'adozione e approvazione del PUG stesso. Di seguito si analizzano i principali profili di rischio – urbanistici, ambientali, giuridici e finanziari – sottolineando come eventuali interventi autorizzati in questa fase potrebbero risultare **incompatibili** con le future previsioni di zonizzazione e i vincoli del PUG, con conseguenti **annullamenti, contenziosi**, inefficienze pianificatorie e impatti economici negativi.

### 3.1 Rischi Urbanistici

- **Incoerenza con la pianificazione generale:** Approvare nuovi piani attuativi in assenza del quadro organico del PUG può generare **disallineamento** tra le previsioni di questi piani e gli obiettivi strategici del futuro strumento urbanistico generale. Interventi localizzati, concepiti sulla base di un PRG ormai datato, rischiano di risultare **incompatibili con le destinazioni d'uso e i criteri di sviluppo** che il PUG in via di definizione intende adottare. Ciò comporta

una **frammentazione della pianificazione** e può compromettere la coerenza complessiva dell'assetto urbano futuro.

- **Compromissione degli obiettivi di sostenibilità e rigenerazione:** Le direttive per il nuovo PUG pongono l'accento sulla **riduzione del consumo di suolo** (verso l'obiettivo "saldo zero" entro il 2050) attraverso il riuso e la rigenerazione urbana, privilegiando interventi di recupero edilizio (specie nel centro storico) anziché nuove espansioni edilizie non necessarie. L'approvazione anticipata di lottizzazioni **espansive** rischia di porsi in contrasto con tali obiettivi strategici, consumando ulteriore territorio e vanificando le politiche di riqualificazione del tessuto urbano esistente. In altre parole, si potrebbero **alterare profondamente le condizioni territoriali** prima ancora che il PUG definisca una visione d'insieme, **pregiudicando gli obiettivi generali** di pianificazione sostenibile che il nuovo strumento intende perseguire.
- **Inefficienza del processo pianificatorio:** Interventi attuati senza attendere il PUG possono introdurre elementi di **rigidità** e vincoli di fatto che rendono poi più complessa l'elaborazione e l'attuazione del nuovo piano. Il PUG potrebbe dover **recepire o modificare** ex post scelte localizzative già approvate, con la necessità di varianti immediate o adattamenti forzati che **rallentano il processo** di pianificazione e ne riducono l'efficacia. Si pensi ad esempio alla necessità di ridisegnare previsioni generali per conciliare l'esistenza di un comparto edificatorio approvato anticipatamente ma **non coerente** con la nuova zonizzazione: ciò introduce **inefficienze**, duplicazione di procedimenti e potenziale **spreco di risorse pianificatorie**, oltre a minare la certezza e la stabilità delle scelte urbanistiche nel medio-lungo termine.
- **Deroga ai nuovi strumenti di gestione urbanistica:** La Legge Regionale n. 19/2020 ha introdotto innovativi strumenti di governo del territorio (perequazione urbanistica, compensazione, incentivi alla rigenerazione, "certificati verdi", ecc.) da recepire nel PUG. Piani attuativi adottati secondo la previgente impostazione rischiano di **non applicare tali meccanismi** e standard innovativi, ad esempio prevedendo urbanizzazioni secondo logiche superate. Ciò potrebbe comportare, in sede di PUG, una **disomogeneità** nel trattamento delle trasformazioni territoriali (aree interessate da vecchie lottizzazioni vs. aree pianificate con i nuovi criteri), inficiando l'equità e l'efficacia delle politiche urbanistiche comunali.

### 3.2 Rischi Ambientali

- **Conflitto con vincoli ambientali e paesaggistici emergenti:** Il PUG in elaborazione, supportato dagli studi propedeutici e dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), definirà un quadro aggiornato di **tutele ambientali e paesaggistiche** per il territorio. L'approvazione di piani attuativi in questa fase potrebbe autorizzare interventi in aree che il nuovo PUG identificherà come soggette a **vincoli di tutela ambientale**, paesaggistica o idrogeologica (es. aree di interesse ecologico, fasce di rispetto, zone a rischio idrogeologico). Ne derivano potenziali **danni ambientali**: ad esempio, una lottizzazione potrebbe occupare suoli poi riconosciuti essenziali per la rete ecologica comunale o per la ricarica delle falde, oppure alterare paesaggi che il PUG intende preservare. Tali interventi "anticipati" rischiano di risultare **incompatibili con il quadro di compatibilità ambientale** che il PUG e la relativa VAS andranno a stabilire, rendendo poi necessarie misure correttive onerose o, nei casi peggiori, la rimozione degli impatti già generati.
- **Assenza di una valutazione strategica unitaria:** I piani attuativi settoriali vengono in genere valutati singolarmente (eventualmente con screening ambientale o VIA puntuale), ma **manca** per essi la visione d'insieme garantita dalla VAS del PUG. Ciò comporta il rischio di **cumulative negative impacts** non adeguatamente considerati. Interventi approvati isolatamente possono sembrare sostenibili singolarmente, ma nel contesto generale potrebbero contribuire a pressioni ambientali maggiori (consumo di suolo agricolo, aumento del traffico veicolare e delle emissioni, incremento del rischio idraulico locale, ecc.) che il PUG avrebbe valutato in modo organico. In pratica si possono prendere decisioni

**irreversibili sul piano ambientale** senza averle soppesate rispetto agli scenari alternativi e agli obiettivi di sostenibilità complessivi del nuovo piano.

- **Incompatibilità con futuri standard ambientali:** Il nuovo strumento urbanistico introdurrà probabilmente standard più restrittivi o orientati alla sostenibilità (ad es. percentuali di verde, indici di permeabilità del suolo, norme energetiche, fasce di rispetto ecologico). I piani attuativi anticipati potrebbero **non rispettare questi futuri standard**, autorizzando ad esempio una densità edilizia o impermeabilizzazione del suolo superiore a quella poi ritenuta accettabile. Ne conseguono possibili necessità di adeguamento successivo (con costi aggiuntivi per prevedere opere di mitigazione, riforestazione, sistemi di drenaggio, ecc.) oppure, qualora l'adeguamento non sia possibile, la permanenza di **criticità ambientali** nel territorio comunale (es. isole di calore, insufficienza di spazi verdi, vulnerabilità a eventi climatici estremi) in contrasto con le politiche di resilienza ambientale del PUG.

### 3.3 Rischi Giuridici

- **Applicazione delle misure di salvaguardia urbanistica:** Sul piano normativo, va ricordato che una volta **adottato** formalmente il nuovo PUG da parte degli organi comunali competenti, scatteranno le **misure di salvaguardia** previste dall'ordinamento. Ciò significa che, **nelle more dell'approvazione definitiva** del PUG, qualunque intervento edilizio dovrà comunque conformarsi alle previsioni del piano adottato, anche se quest'ultimo non è ancora efficace in via definitiva. In altri termini, la semplice adozione del PUG costituirà condizione sufficiente per rendere **improcedibili o illegittimi** tutti i progetti in contrasto con le sue disposizioni. Di conseguenza, se un piano di lottizzazione venisse approvato oggi ma risultasse non conforme al PUG adottato domani, **non potrebbe legittimamente essere attuato** (i relativi titoli edilizi verrebbero negati o sospesi). Questo espone l'ente al rischio di dover bloccare lavori già autorizzati, con inevitabili strascichi legali.
- **Annullamento di atti e provvedimenti:** L'incompatibilità sostanziale tra piani attuativi approvati in via anticipata e le previsioni del PUG può dar luogo a **procedure di annullamento** degli atti amministrativi coinvolti. Tali annullamenti possono avvenire **in via di autotutela** da parte della stessa Amministrazione comunale (che, alla luce del nuovo piano, potrebbe dover revocare o annullare precedenti deliberazioni di approvazione dei piani attuativi per evitare evidenti contrasti) oppure essere disposti da organi sovraordinati. In particolare, gli organi regionali preposti al controllo della pianificazione (Assessorato regionale, Consiglio Regionale Urbanistica) potrebbero ritenere non approvabili o da annullare quei piani attuativi che contrastino con indirizzi e vincoli sopravvenuti. Inoltre, in sede di approvazione del PUG, potrebbero essere inserite clausole di **disapplicazione** o riassetto delle previsioni attuative pregresse. Tali scenari si traducono in una **instabilità giuridica** delle decisioni prese anticipatamente: il rischio concreto è che le delibere di approvazione delle lottizzazioni o dei piani particolareggiati vengano successivamente **annullate**, rendendo nulli gli accordi o convenzioni urbanistiche stipulate e i titoli edilizi rilasciati su tali basi.
- **Contenziosi amministrativi e ricorsi legali:** L'approvazione affrettata di piani attuativi in fase di redazione del PUG espone il Comune a possibili **ricorsi** sia da parte di privati **contrari** a tali interventi sia da parte dei promotori degli interventi stessi, in caso di successivo stop o revoca. Da un lato, cittadini, comitati o altri portatori di interesse potrebbero impugnare al TAR le delibere di approvazione dei piani attuativi, sostenendo la loro **illegittimità** per contrasto con il pubblico interesse alla pianificazione unitaria (soprattutto se il procedimento PUG è già in fase avanzata e con indirizzi noti). Dall'altro lato, qualora il Comune si trovasse a sospendere o annullare un piano attuativo già approvato per adeguarsi al PUG, i soggetti attuatori (proprietari, lottizzanti) potrebbero promuovere azioni legali per tutelare le proprie aspettative o per chiedere **risarcimenti**. In entrambi i casi l'Ente rischia di essere coinvolto in **lunghe e onerose dispute legali**, dinanzi alla giustizia amministrativa e civile, con incertezza sugli esiti e con potenziali aggravamenti delle responsabilità amministrative.

- **Violazione del principio di buon andamento e possibili responsabilità:** Dal punto di vista giuridico-amministrativo, agire in difformità rispetto a un quadro pianificatorio in via di definizione potrebbe configurare una **violazione dei principi di corretta pianificazione e buon andamento** dell'azione amministrativa. Se decisioni urbanistiche **antieconomiche o in contrasto** con indirizzi pianificatori noti causassero un danno all'ente (ad es. costringendolo a esborsi straordinari o perdite patrimoniali), potrebbero addirittura profilarsi ipotesi di **responsabilità erariale** a carico dei decisori. In ogni caso, l'adozione di provvedimenti incoerenti con la pianificazione generale solleva **profili di criticità giuridica** che possono minare la fiducia dei cittadini nell'operato dell'Amministrazione e l'affidabilità delle scelte urbanistiche comunali.

### 3.4 Rischi Finanziari

- **Costi diretti da contenziosi e annullamenti:** I potenziali conflitti legali descritti sopra si traducono inevitabilmente in **costi finanziari** per l'Amministrazione. L'ente locale dovrebbe sostenere spese legali per difendersi nei giudizi amministrativi o eventualmente civili promossi in relazione ai piani attuativi contestati. In caso di soccombenza nei ricorsi, potrebbe inoltre essere condannato a rifondere le spese di lite alle controparti. Ancora più gravoso, un eventuale **annullamento** di piani attuativi già convenzionati potrebbe comportare l'obbligo di restituzione di somme eventualmente già incassate (oneri di urbanizzazione, contributi) e, nei casi di provvedimenti legittimamente rimossi, l'Amministrazione potrebbe trovarsi esposta a **richieste risarcitorie** da parte dei privati per i costi da questi sostenuti o per il lucro cessante derivante dal mancato intervento. Tali esborsi straordinari rappresentano un **danno economico** per il Comune, distogliendo risorse dal bilancio che potrebbero essere destinate ad altri servizi pubblici.
- **Spreco di investimenti e inefficienze economiche:** L'approvazione prematura di interventi urbanistici può portare a **investimenti improduttivi o non ottimizzati**. Ad esempio, se un comparto edificatorio viene avviato (con relativa realizzazione di opere di urbanizzazione primaria a carico del lottizzante o del Comune) e successivamente tale comparto viene fermato o ridimensionato per adeguarlo al PUG, si avranno **infrastrutture sotto-utilizzate** o lavori interrotti da mettere in sicurezza. Il Comune potrebbe dover intervenire per manutenzioni o adeguamenti su opere non funzionali (strade, reti, impianti predisposti per insediamenti mai completati), con **spreco di risorse pubbliche**. Inoltre, la necessità di apportare varianti o correzioni postume al PUG per sanare incoerenze comporta costi tecnici e amministrativi aggiuntivi (nuovi studi, conferenze di servizi, ulteriori valutazioni) che gravano sulle casse comunali. Complessivamente, queste inefficienze si traducono in un **peggior rapporto costi/benefici** delle operazioni urbanistiche: risorse finanziarie investite nel territorio producono minor valore aggiunto o addirittura costi passivi a causa della mancanza di coordinamento pianificatorio.
- **Impatti economici sul territorio e sugli operatori:** Vanno considerati anche gli effetti economici più ampi. Uno sviluppo territoriale incoerente può **depotenziare la competitività** e l'attrattività di alcune aree, generando costi opportunità: ad esempio, impegnare oggi un'area in un utilizzo poco efficiente potrebbe precludere domani un uso alternativo più proficuo per la collettività (p.es. un'area destinabile a servizi, verde pubblico o attività produttive strategiche secondo il PUG, che invece viene occupata da edilizia dispersa di scarso rendimento economico). Ciò incide negativamente sullo **sviluppo economico locale** di medio-lungo periodo. Inoltre, le vicende di stop-and-go dei cantieri e di piani annullati comportano perdite anche per gli operatori privati (imprese di costruzione, investitori, proprietari terrieri) le quali possono tradursi in minori entrate per l'indotto economico locale e in un clima di **incertezza** che scoraggia futuri investimenti. Infine, eventuali squilibri creati da sviluppi non coordinati (ad es. quartieri incompiuti o servizi sovradimensionati rispetto alla popolazione effettiva) possono richiedere in futuro ulteriori risorse pubbliche per essere corretti, aggravando il bilancio comunale o imponendo costi sociali (tariffe più alte, imposte) alla comunità. In sintesi, l'anticipo di piani attuativi **senza il raccordo con il PUG** può

comportare rilevanti **impatti economici negativi**, sia immediati che prospettici, per l'ente pubblico e per il sistema socio-economico locale.

#### **4. MOTIVAZIONE TECNICA PER L'ADOZIONE DELLE MISURE DI SALVAGUARDIA**

Alla luce di queste considerazioni:

- Il Comune di Augusta dispone ormai di un quadro sufficientemente definito di prescrizioni e vincoli, nonché di linee strategiche che anticipano le scelte del PUG;
- L'approvazione di piani attuativi di natura espansiva (o comunque non rispondenti alle logiche di rigenerazione, sostenibilità e perequazione) rischia di pregiudicare l'efficacia della nuova pianificazione, generando danni sociali, economici e ambientali;
- Sussiste la facoltà, ai sensi dell'art. 26 L.R. 19/2020, di introdurre misure temporanee di sospensione dei procedimenti relativi a piani di lottizzazione e piani particolareggiati, per un periodo di 12 mesi, onde evitare trasformazioni territoriali incompatibili con le previsioni in itinere.

**Pertanto, si esprime PARERE TECNICO FAVOREVOLE** all'adozione da parte della Giunta Comunale di un provvedimento di sospensione (12 mesi) dei procedimenti di approvazione di piani attuativi, fatta salva la valutazione di singoli casi relativi a opere pubbliche urgenti e indifferibili, fino all'adozione formale del PUG o a diversa determinazione. Tale misura garantirà la coerenza del disegno urbanistico, prevenendo contenziosi, sprechi di risorse e conflitti con i futuri vincoli e indirizzi generali, in un'ottica di salvaguardia dell'interesse collettivo.

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

*(Dott. Ing. Massimo SULANO)*