

**PIANO DIRETTORE E PEREQUAZIONE URBANISTICA NELLA VALDASO:  
STRUMENTI DI ATTUAZIONE PER IL PIANO**

**SCHEDE DI SINTESI**

## IL PIANO DIRETTORE DELLA VALDASO

Innanzitutto, la predisposizione di un piano sovracomunale della Valdaso, basato su principi di equità e negoziazione, ovvero di perequazione urbanistica, implica una revisione e una riorganizzazione del sistema di pianificazione provinciale che, addirittura, può influenzare quello regionale.

La pianificazione deve superare la visione classica di pianificare e gestire il territorio a comparti separati, ovvero la rigida divisione in livelli gerarchici. Gli strumenti e gli attori di piano devono "comunicare" tra loro.

La provincia di Ascoli Piceno, con l'applicazione di una nuova forma di pianificazione nella Valdaso, può rappresentare addirittura il volano per la modifica della legge regionale LR 34/1992.

La proposta parte dal presupposto di organizzare il sistema di pianificazione perequativo in livelli differenti di pianificazione:

- Provinciale → piano direttore come strumento di indirizzo per la pianificazione della Valdaso, elaborato sulla base di un processo di pianificazione partecipata (sussidiarietà verticale ed orizzontale) e progetti pilota, come esempi di buone pratiche e reale fattibilità delle indicazioni di piano;
- Comunale → PRG di nuova generazione, costituito non più da un solo strumento, ma da più strumenti e da un rapporto di collaborazione e concertazione con gli attori rilevanti della pianificazione (sussidiarietà orizzontale).

Il Piano Direttore è lo strumento di orientamento della pianificazione sovracomunale e comunale. Con questo piano non prescrittivo, ma d'indirizzo, vengono definiti i comparti perequativi (ambiti di trasformazione urbanistica, urbana e territoriale, nei quali si applica il principio di perequazione). Il piano deve essere elaborato di concerto con la provincia, con il supporto di un gruppo di consulenza tecnica, sulla base di un processo pianificatorio concertato e condiviso che coinvolge tutti gli "attori locali" istituzionali rilevanti (Comuni, Unione Comuni, Comunità Montana).

La Regione assume, inoltre, un ruolo significativo nel processo di piano come "attore territoriale" che può fornire una visione allargata delle problematiche del territorio e degli elementi cardine del sistema di pianificazione d'area vasta e locale.

Lo strumento urbanistico comunale può essere, invece, strutturato ed organizzato in strumenti distinti per tipologia d'ambito d'intervento (sull'esistente o nuovo insediamento). La loro definizione è lasciata alla piena autonomia delle Amm.ni Locali. Un esempio:

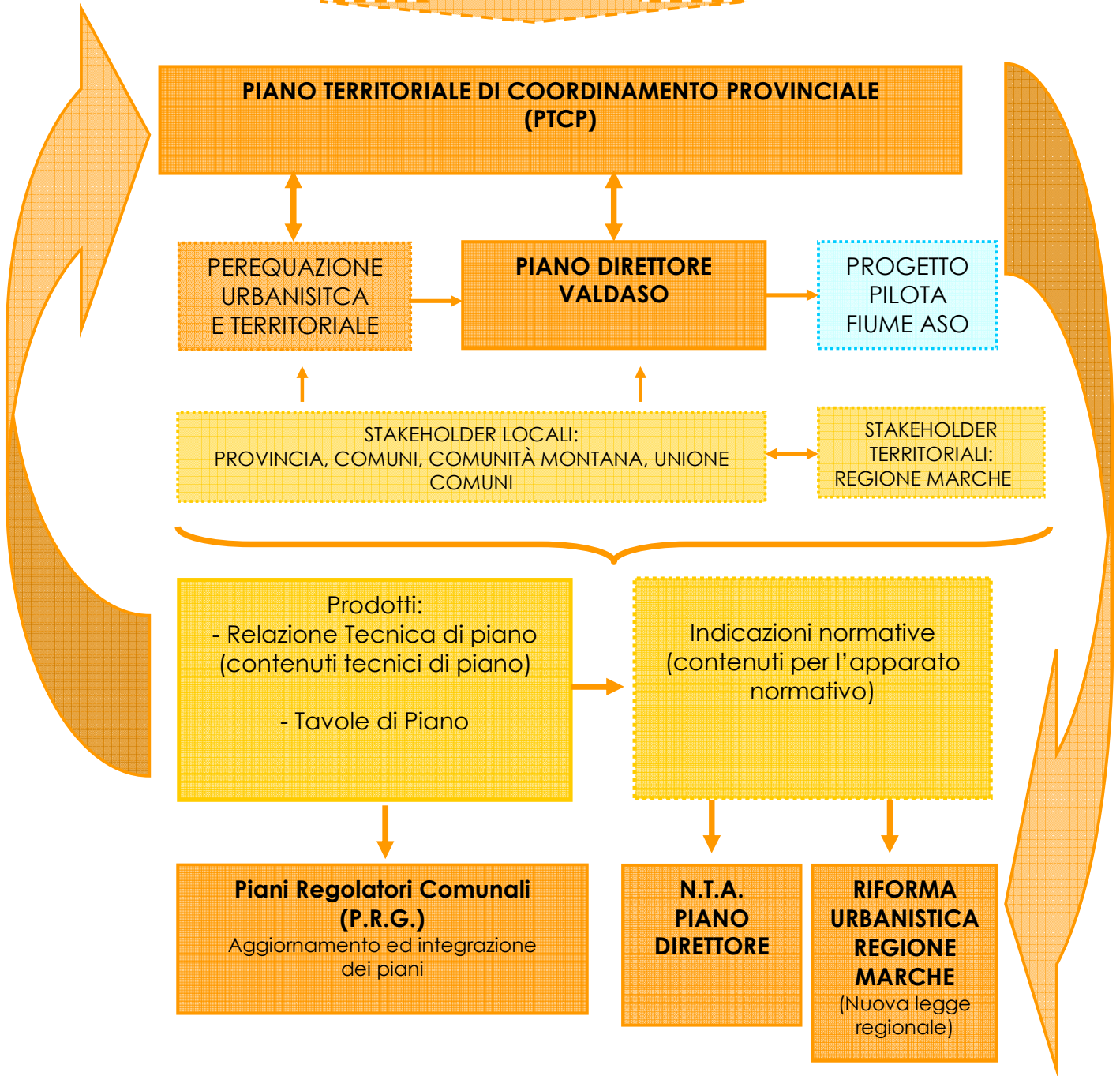
- o "Regolamento urbanistico" → assimilabile ad un regolamento edilizio a scala urbanistica, nel quale vengono date indicazioni per l'esistente e per la sua riqualificazione e recupero ambientale;
- o "Piano operativo o degli interventi" → che si occupa di ragionare sulle trasformazioni urbanistiche e di pianificare nuovi insediamenti, infrastrutture, ovvero le modificazioni del tessuto urbano e del territorio extra-urbano (ambiti agricoli, aree vincolate, zone critiche, ...).

Di seguito, viene presentato uno schema esplicativo dei livelli di pianificazione e delle relazioni tra *stakeholder* del processo pianificatorio. In questo modo, si può percepire chiaramente la complessità del processo da avviare e delle relazioni (rete di attori), nonché i risultati/prodotti (indirizzi e norme tecniche per la pianificazione che si possono

ottenere da questo processo: Piano Direttore; aggiornamento dei PRG Comunali (indirizzi di piano e norme tecniche); Riforma Urbanistica regionale.

# PROPOSTA DI PROCESSO DI PIANIFICAZIONE TERRIOTRIALE DELLA VALDASO

## PROCESSO DI PIANIFICAZIONE CONCERTATO E CONDIVISO



## 1. OBIETTIVI DELL'INCARICO

Come definito nel mandato d'incarico, conferito dalla Provincia di Ascoli Piceno, gli obiettivi di questa seconda fase di lavoro è la definizione di un sistema di pianificazione territoriale sovracomunale condivisa, attraverso i principi ed i meccanismi di perequazione urbanistica e territoriale nella Valdaso.

Va sottolineato che i principi cardine, definiti nella prima fase di definizione delle linee guida strategiche per lo sviluppo integrato della Valdaso, rimangono il punto di riferimento per la pianificazione territoriale e la trasformazione urbanistica della valle. Essi sono: tutela e salvaguardia della biodiversità, valorizzazione e promozione di n turismo sostenibile e tutela e promozione delle valenze ambientali locali.

Gli obiettivi definiti per l'implementazione del processo di pianificazione territoriale sono:

- individuare le direttrici d sviluppo sovracomunale e comunale delle aree produttive e residenziali;
- programmare e pianificare lo sviluppo e le trasformazioni urbanistiche, attraverso dimensionamento e gestione sostenibile;
- definire indirizzi per la riqualificazione e la ricomposizione territoriale ed ambientale;
- consentire l'incentivazione di attività agricole di pregio;
- riconvertire e recuperare porzioni di territorio demaniale e del patrimonio urbano ed edilizio;
- garantire sostenibilità economica alla pianificazione territoriale urbanistica

Il lavoro è costituito dall'analisi e dalla valutazione degli ambiti di perequazione, in termini di localizzazione e dimensionamento delle aree, nonché di destinazione d'uso per la definizione di aree per la ricomposizione e riqualificazione territoriale, ambientale urbanistica ed edilizia.

Per lo svolgimento delle attività e l'implementazione del processo di pianificazione, è fondamentale procedere di concerto con gli enti competenti ed in collaborazione con gli attori rilevanti locali, influenzati o interessati dagli interventi e dalle azioni previste. Ciò significa che dovrà essere strutturato ed avviato un processo decisionale partecipato in merito alle scelte delle aree di trasformazione urbanistica.

## 2. LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

La perequazione urbanistica consiste nell'attribuzione di pari diritti edificatori ai suoli urbani, indipendentemente dalla loro destinazione d'uso. Il sistema perequativo facilita la politica demaniale dei comuni (acquisizione aree per i servizi pubblici) e consente l'equo trattamento delle proprietà fondiarie.

L'attuazione del principio di perequazione consente, infatti, di cofinanziare opere, infrastrutture e servizi pubblici di interesse collettivo attraverso la compartecipazione del settore privato che riceve come beneficio la possibilità di edificare. Con la perequazione, infatti, si riduce il rischio dell'aleatorietà dello zoning definito con il sistema tradizionale di piano che assegna la possibilità di edificare o attribuisce un vincolo di inedificabilità in relazione alle strategie pianificatorie ed alle caratteristiche territoriali.

La perequazione è quindi una modalità di attuazione di tipo "orizzontale", con la quale pubblico e privato negoziano l'acquisizione dei suoli, la realizzazione di opere e servizi

(Amministrazione Pubblica) e diritti edificatori (proprietà privata). Attraverso la perequazione territoriale, invece, si dà attuazione alla sussidiarietà verticale, con la quale Provincia e Comuni interagiscono nella trasformazione dell'ambito di riferimento (area vasta) e condividono le scelte urbanistiche che interessano ambiti e questioni di rilevanza sovracomunale.

A scala territoriale e comunale, devono essere definiti in maniera concertata (tra Provincia e Comuni della Valdaso) i "distretti di perequazione": aree di trasformazione urbanistica (indipendentemente dalla zonizzazione classica), nelle quali l'Amministrazione (o amministrazioni) elimina la distinzione tra proprietà pubblica e privata. In questi ambiti, il valore delle aree pubbliche e private è uguale e i diritti edificatori non sono più distinti. Con questo strumento, proprietà, prima escluse dalla trasformazione urbanistica del comune e/o dell'ambito territoriale individuato, possono partecipare al processo di pianificazione. Un vincolo all'attività urbanistica nelle nuove aree di trasformazione è rappresentato dal fatto che le zone edificabili sono concentrate in una porzione limitata lasciando libero il resto del territorio per interventi di interesse collettivo pubblico.

Per l'applicazione del principio perequativo, attraverso un sistema innovativo di pianificazione, devono essere quindi seguiti alcuni passaggi fondamentali:

- a. **Delimitazione delle aree**: individuazione delle aree di trasformazione urbanistica e delle aree che saranno oggetto di perequazione. In questa fase, vanno individuate le aree nelle quali sono già state individuate funzioni urbane (anche se non ancora realizzate o con piani attuativi in corso) e le aree che il nuovo piano prevede di destinare a trasformazione urbanistica.
- b. **Classificazione delle aree**: analisi delle caratteristiche di fatto (condizioni reali di utilizzo e localizzazione) e di diritto (NTA vigenti nell'area) dei suoli, attraverso un processo partecipativo per una classificazione condivisa dell'area di trasformazione urbanistica.
- c. **Attribuzione degli indici edificatori**: assegnazione delle capacità edificatorie per i privati, ovvero determinazione della quantità edificatoria (restrittiva o più elastica) in base ad un confronto tra le parti sulle forme di sviluppo urbano delineate dall'Amministrazione e sulle modalità di attuazione (indici e strumenti).

Per gli ambiti di trasformazione nei quali si vuole incentivare gli obiettivi di politica abitativa, si può prevedere un indice perequativo per interventi di edilizia residenziale ed un indice aggiuntivo per edilizia da destinare al mercato dell'Edilizia Residenziale Pubblica o dell'affitto da gestire con l'amministrazione. Per gli ambiti nei quali si vuole invece tutelare le caratteristiche ambientali, si attribuirà un indice basso e si individueranno "disincentivi" all'edificazione che saranno compensati da priorità nella distribuzione dei contributi o sovvenzioni pubbliche. In questo modo, si garantisce la ripartizione equa degli svantaggi di localizzazione in ambiti sensibili ed un bilanciamento con benefici economici o edificatori.

- d. **Individuazione degli strumenti operativi** per la gestione dei comparti: definizione dei comparti perequativi; definizione delle regole di utilizzo dei diritti edificatori; integrazione delle regole di perequazione con le altre regole di trasformazione urbana; individuazione degli strumenti attuativi per l'attuazione delle previsioni di piano per le aree di trasformazione urbanistica (comparti). Generalmente, gli strumenti d'attuazione sono i piani attuativi di iniziativa privata. Per le aree di piccole dimensioni può essere semplificato l'iter di progettazione, consentendo interventi edilizi diretti con solo progetto planivolumetrico di sviluppo convenzionato e concordato con l'Amministrazione competente.

### **3.LA PEREQUAZIONE TERRITORIALE**

Caratteristica delle trasformazioni del territorio di molte regioni italiane è stato (ed ancora è) lo sviluppo diffuso, e non governato a scala territoriale, fenomeno definito in urbanistica come *urban sprawl*. Gli effetti negativi di questo sviluppo urbanistico indiscriminato hanno dato origine ad una pianificazione frammentata e non coordinata; dove insediamenti ed infrastrutture non si integrano, ma si ostacolano ed intaccano le risorse ambientali.

### **4. L'AMBITO SPERIMENTALE DELLA VALDASO: PRIME IPOTESI DI PEREQUAZIONE TERRITORIALE**

Nel caso specifico della Valdaso, le Amministrazioni Comunali della valle e la Provincia possono individuare, in maniera concertata e condivisa, le linee d'indirizzo per la pianificazione coordinata, coerente e sostenibile della valle. Con un piano d'indirizzo sovracomunale, gli enti competenti possono programmare, pianificare e gestire la trasformazione urbanistica del proprio territorio, definendo così anche le aree destinate ad espansione urbanistica, a tutela e recupero ecologico-ambientale, a compensazione urbanistica. Con lo strumento d'indirizzo possono essere individuati e proposti anche strumenti e meccanismi urbanistici (crediti edilizi, compensazione urbanistica, ...) ed economico-fiscali (fondi di compensazione, incentivi fiscali in cambio di opere pubbliche, ...) per l'attuazione delle previsioni di piano.

#### **4.1 GLI ELEMENTI DI COMPENSAZIONE: GLI INCENTIVI/DISINCENTIVI URBANISTICI**

Con la concertazione e la pianificazione integrata del territorio, sulla base dei principi di equità e trasparenza, si può quindi individuare una serie di regole per stabilire la localizzazione più idonea di "ambiti conflittuali", quali sono le aree produttive ed industriali.

La pianificazione in forma associata, tra comuni e provincia, permette di definire quindi uno strumento strategico per la gestione di questioni rilevanti e d'interesse sovracomunale, quali la localizzazione delle aree produttive ed artigianali nuove, dei poli funzionali, dei poli di interscambio, delle zone residenziali di espansione urbana, la tutela di ambiti sensibili e la riqualificazione di aree degradate.

#### **4.2 GLI ELEMENTI DI COMPENSAZIONE: GLI INCENTIVI/DISINCENTIVI ECONOMICO-FISCALI**

Altri elementi importanti nel processo perequativo sono rappresentati dalle numerose occasioni di attingere a finanziamenti previsti a livello europeo per incoraggiare e sostenere iniziative, progetti, interventi complessi a scala locale. La gestione dei fondi europei è, generalmente, delegata alla Regione e/o alla Provincia che a cascata distribuiscono le risorse economiche a supporto di azioni di valore elevato.

L'individuazione dei criteri di priorità nella formazione delle graduatorie per la distribuzione dei fondi può rappresentare un sistema di regolazione dei settori sensibili, rappresentando quindi un punto di forza importante nel processo in grado di garantire un decisivo sostegno ed impulso all'attuazione di una politica di condivisione.

Un discorso a parte merita invece gli strumenti di incentivo fiscale, la cui aleatorietà legata alle modifiche continue apportate al sistema fiscale delle varie finanziarie, necessita di una serie di approfondimenti specifici che si possono attuare solo in presenza

di una maggiore autonomia fiscale lasciata agli enti locali. E' comunque utile cominciare fin d'ora a ragionare sugli elementi certi attualmente in gioco.

## **IL PIANO DIRETTORE DELLA VALDASO COME PROCESSO DI PIENA ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO.**

Un gran lavoro è stato svolto finora sulla scorta delle indagini e delle ricerche di supporto alle Linee Guida del "Progetto Valdaso" che ha portato alla formazione di un Gruppo di Lavoro Intersettoriale coordinato dal Dott. Vagnoni e che vede coinvolti i Dirigenti dei Settori Urbanistica, Turismo e Agricoltura, Ambiente, Genio Civile e Cultura.

Nel corso delle due riunioni svolte negli ultimi mesi e finalizzate alla definizione del Piano Direttore attraverso un processo di prima condivisione con le strutture Provinciali competenti sul territorio, si è giunti all'elaborazione di un questionario complesso, rivolto agli Amministratori, tendente ad individuare le priorità per ogni ambito locale sulla base del quale elaborare la prima bozza ragionata di Piano tarata sulle esigenze manifestate da ogni soggetto e sulla sintesi scaturita dal confronto interno alla Commissione Integrata. E' questo un lavoro di grande impegno per tutti ma i cui risultati sono importanti per sanare preliminarmente i possibili conflitti legati alle diverse sensibilità che debbono necessariamente essere coinvolte nel processo di pianificazione territoriale riferito ad un'area così vasta quale quella di un bacino fluviale.

Al fine di giungere alla piena attuazione della Convenzione Europea, il Piano Direttore prevede in via prioritaria attività costanti e correlate durante tutto il processo decisionale di formazione del piano:

1. definire un Protocollo d'intesa tra Comuni, Provincia e Regione in attuazione alla Convenzione Europea del Paesaggio che preveda anche canali di finanziamento prioritari su alcuni settori di maggior interesse quali Agricoltura e Turismo;
2. continuare a stimolare la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi attraverso incontri, conferenze e dibattiti mirati;
3. promuovere la salvaguardia e la reintegrazione dei valori del paesaggio rendendo con essi compatibili le politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche, a carattere culturale, paesaggistico, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché le altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio;
4. promuovere programmi pluridisciplinari di formazione sulle politiche per la salvaguardia e la pianificazione paesaggistica destinati agli amministratori, agli operatori del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate, agli Ordini e ai Collegi professionali;
5. attivare corsi di formazione post-diploma per tecnici diplomati in discipline che interessano il territorio (Geometri, Periti Agrari ecc.) con formazione on-job sull'attuazione del Piano Direttore;
6. monitoraggio costante della disciplina contenuta nel Piano Direttore a cura del Sistema Informativo Territoriale, attraverso l'aggiornamento del S.I.T. Valdaso in uno scambio biunivoco di informazioni con i Comuni interessati;
7. attivazione di un sistema di verifica dell'adeguatezza alle finalità di tutela paesaggistica contenute nella Convenzione Europea del Paesaggio degli strumenti urbanistici, dei piani attuativi e dei regolamenti urbanistici attualmente vigenti, che interessano beni paesaggistici formalmente riconosciuti, in attesa dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione di livello comunale alla disciplina paesaggistica contenuta nel Piano Direttore;

8. dare coerenza e unicità all'azione pianificatoria nel territorio della Valdaso per consentire l'attuazione del Piano Direttore sulla base del riconoscimento dei valori paesaggistici.

## 5. OPERATIVITÀ PIANO DIRETTORE E FASI SUCCESSIVE DI ATTUAZIONE

La gestione del territorio alla scala provinciale rappresenta un vantaggio per il sistema locale per poter competere nei sistemi globali d'area vasta, nazionali ed internazionali.

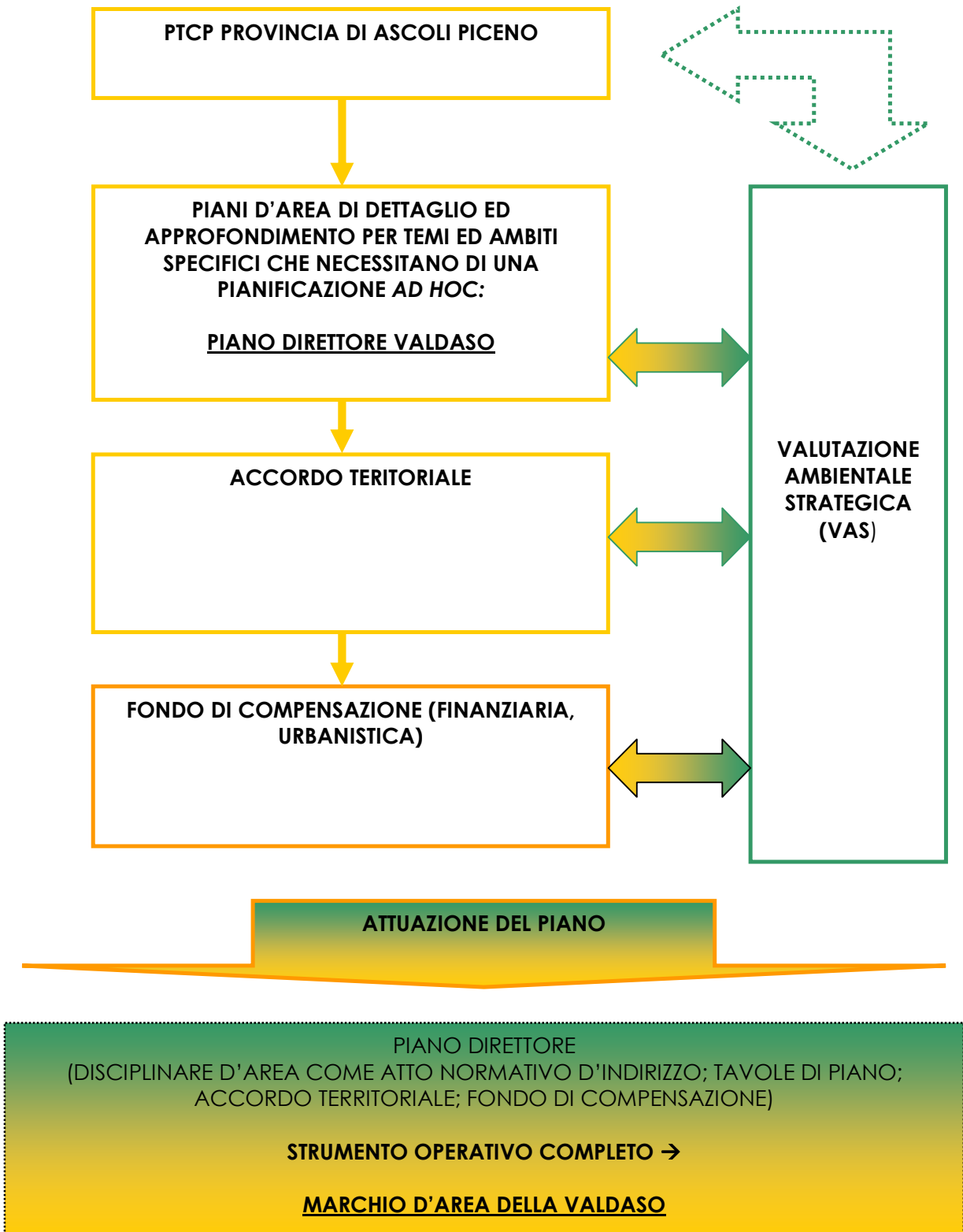
Le singole Amministrazioni Comunali organizzate, e gestite attraverso uno strumento di pianificazione (Piano Direttore) ed uno di programmazione finanziaria (Fondo di Compensazione), entrambi concertati, possono unire e condividere, e quindi ottimizzare, le proprie risorse (ambientali ed economiche) e gli interventi di trasformazione urbanistica di interesse pubblico e diffuso. Il carattere sovracomunale delle opere e delle fonti di finanziamento (provenienti dal fondo) danno, inoltre, maggiore forza e pragmatismo al piano, al fondo e perciò a tutto il processo di trasformazione urbanistica territoriale, ma anche rilievo alle peculiarità del territorio oggetto delle trasformazioni.

Le **fasi di piano, presenti e future**, del processo di pianificazione territoriale della Valdaso sono quindi:

1. Adesione allargata alle regole generali del Piano Direttore e al Disciplinare Territoriale d'Area;
2. Concertazione e condivisione delle scelte di piano e degli indirizzi operativi;
3. Definizione delle Regole e dei contenuti dell'Accordo Territoriale per la gestione del Fondo di Compensazione;
4. Attuazione del Piano attraverso:
  - a. l'adesione e la compartecipazione al Fondo di Compensazione;
  - b. il recepimento negli strumenti di piano locali degli indirizzi normativi del Piano Direttore e degli indici fondiari

Da questo elenco delle fasi del processo, emerge chiaramente che il piano direttore è operativo sin dalla prima fase (adesione al Piano Direttore).

Schema del processo di pianificazione perequativo: Operatività del Piano Direttore



Come sopradetto, le fasi successive operative del processo di piano che devono essere avviate così da completare il quadro per la trasformazione territoriale della Valdaso sono, perciò:

- la definizione degli elementi portanti e dei contenuti dell'Accordo Territoriale, quindi, continuazione del processo di pianificazione;
- la Valutazione Ambientale Strategica del Piano Direttore, nella fase di implementazione.

In seguito all'implementazione del processo di pianificazione della Valdaso (Fase 1), è auspicabile e necessario integrare il processo con iniziative di condivisione e concertazione, nonché la valutazione delle componenti di piano, degli obiettivi e degli effetti che la sua attuazione può avere sulle diverse matrici ambientali, naturali ed antropiche (FASE 2-A e 2-B).

Sulla base degli elementi aggiuntivi emersi dai tavoli di discussione e dalla valutazione ambientale strategica del piano è possibile integrare, completare, calibrare i contenuti del Disciplinare d'Area, le regole ed i principi dell'Accordo Territoriale e le regole del fondo di compensazione (tipologia, gestione, organizzazione, composizione, ...).

