

Comune di Ancona

Piano di Recupero del quartiere Palombare

Specificità della dismissione: le città medie

Il tema della riprogettazione delle aree urbane semicentrali segnate dall'abbandono, o dal calo strutturale, delle attività produttive rappresenta ormai da anni uno dei centri della discussione e della ricerca sulla riqualificazione e sulla progettazione urbana. Nel caso delle grandi città e delle aree metropolitane più consolidate, su cui si sono a lungo accanite sia la sperimentazione progettuale più accreditata – concorsi, programmi integrati, progetti-pilota – sia la ricerca teorica più attenta, lo status di partenza di questi grandi “vuoti urbani” ha consentito quasi sempre di procedere per grandi interventi unitari, grandi progetti urbani, spesso “d'autore”, che puntavano a “ricostruire” la vita di un quartiere a partire da un'unica proposta e un unico cantiere.

In questo modo, pur se con risultati etico-estetici alterni, i comprensori semiabbandonati della Villetta, del Lingotto, del porto di Genova, dell'area della Bicocca si sono reimmessi nella vita delle rispettive città, mentre un'infinità di altre aree dismesse da fabbriche, ferrovie e altri soggetti continuano a rappresentare, da almeno vent'anni, il centro della discussione e la speranza di riqualificazione per altrettante città.

Nel caso di città medie e piccole, o di sistemi urbani/territoriali più ampi e complessi come quello adriatico, su cui finalmente si acuisce anche l'interesse disciplinare, ci si confronta quasi sempre con condizioni di partenza molto diverse: proprietà frammentate e gradi diversi e contraddittori di “dismissione”; attori istituzionali altrettanto frammentati e quindi più deboli e con minor capacità di spesa, soggetti economici forti, in grado di assumersi l'intero onere del programma, sporadici o del tutto assenti.

Di conseguenza, l'intervento sull'area di trasformazione non può basarsi (quasi) mai su un'ipotesi di *tabula rasa* e riprogettazione totale, ma deve fare i conti con un processo più complicato e, allo stesso tempo, più interessante basato sull'ipotesi di una trasformazione ottenuta attraverso interventi minuti e complessi, modificazioni e alterazioni progressive.

La prossimità che queste aree hanno spesso con le aree centrali e storiche rende questo processo ancor più delicato e significativo, sospendendolo tra il *grand travail* stile Bicocca e quei processi che caratterizzano le aree “di completamento” della città consolidata.

Ciò che comunque accomuna le grandi metropoli, le città medie, e le situazioni più “diffuse”, è la grande opportunità che queste aree offrono alla città, delineando la possibilità di una riorganizzazione per “aree puntuali” delle dinamiche e della forma urbana. Le esperienze italiane ed europee degli ultimi vent'anni rendono, inoltre, chiaro che la buona riuscita di questi interventi si basa sulla ricerca di una collaborazione virtuosa tra gli operatori pubblici e quelli privati. Si può quindi ipotizzare l'esistenza di un tema specifico relativo alle “aree dismesse” o “di trasformazione” delle città medie e, più in particolare, delle città del sistema adriatico, rispetto a quelle delle grandi “metropoli”

nazionali e internazionali. Infatti, se queste appaiono più legate alle iniziative dei grandi gruppi (Fiat, Pirelli, Metropolis, ecc.) quelle scontano la necessità di processi decisionali più frammentati e complessi ma allo stesso tempo si inseriscono in un flusso di fenomeni urbani di più chiara e immediata lettura, e consentono, quindi, di prevedere con migliore approssimazione l'impatto che possono avere sulla città e sul territorio. Altra caratteristica, tipica dell'area produttiva "diffusa" e soprattutto "adriatica", è di non essere quasi mai monofunzio-



Foto aerea del quartiere.

nale e di porci quasi sempre di fronte a situazioni più articolate, in cui la residenza si sovrappone sovente al magazzino o alla piccola industria e l'edificio produttivo non esclude affatto le destinazioni commerciali o di stoccaggio. Da qui l'esigenza di mettere a punto progetti e programmi capaci di modificare nello spazio e nel tempo senza fare tabula rasa, ipotizzando meccanismi duttili per la trasformazione di un patrimonio edilizio di cui spesso non v'è senso né possibilità di proporre la sostituzione integrale.

Finalità ed attori del recupero

I due obiettivi generali perseguiti hanno a che fare con i due attori essenziali che sovrappongono i propri intenti nella conca delle Palombari.

Da un lato, la "città" che ha bisogno di recuperare un suo quartiere in progressivo degrado e che, quindi, richiede qualità, accessibilità, cura dello spazio pubblico, soddisfacimento degli standard tali da far individuare in quest'area uno dei punti di forza della riqualificazione urbana complessiva, soprattutto in relazione al continuo sviluppo dell'area a sud. Dall'altro lato, un consorzio di proprietari preoccupati di salvare un patrimonio edilizio dalla morte per abbandono e per carenza di vitalità urbana e, quindi, di trovare modi e regole per una sua trasformazione e rivitalizzazione. Il piano si propone di mettere a fuoco quella larga parte comune a questi obiettivi, e quindi di lavorare con accuratezza e duttilità di scala sullo spazio pubblico, sul sistema viario, sulle relazioni urbane, sulle destinazioni d'uso e, allo stesso tempo, di dare norme semplici e per quanto possibile flessibili per la parte più "privata" della trasforma-

zione, evidentemente legata alle possibilità, alle condizioni e alle intenzioni di ogni singolo soggetto del consorzio. Alla scala della città, il piano studia quindi le relazioni del quartiere, ne ridefinisce i confini tenendo conto delle vicine aree verdi, di quelle sportive e delle vecchie e nuove infrastrutture che lo attraversano, riabora la viabilità, mettendo l'accento sulla maggiore e migliore accessibilità, disegna lo spazio pubblico mediante un sistema di spazi, percorsi ed elementi capaci di conferire al quartiere una sua immagine e una sua identità. Alla scala della trasformazione edilizia, il piano fissa i nuovi standard, delinea con la massima cura gli elementi di relazione tra pubblico e privato (allineamenti, spazi privati di uso pubblico, verde e parcheggi), mentre mantiene una maggiore flessibilità in relazione ai singoli interventi edilizi, che molto dipendono dall'attitudine dei singoli soggetti, dalla loro capacità di formare ulteriori aggregazioni, dall'andamento delle vicende sociali ed economiche della città.



Planimetria dell'intervento.

Costruzione del Piano: basi analitiche, strumenti informatici, valutazioni, forme di consultazione e concertazione

Il programma di lavoro ha definito per sommi capi gli obiettivi principali da conseguire a livello urbanistico e infrastrutturale e ha denunciato problemi emergenti che il Piano ha affrontato. E' stato prodotto un documento di intenti contenente la tempistica e le modalità procedurali.

Successivamente, sono stati ordinati e reperiti i materiali conoscitivi di base disponibili in relazione all'area interessata. La ricognizione diretta delle aree oggetto di progettazione è stata un ulteriore momento rilevante della fase di conoscenza del luogo.

Si è poi avviata la ricognizione sulle opere in corso di realizzazione, sui progetti approvati e su quelli in discussione, relativamente all'area interessata e ad un intorno urbano e territoriale significativo. Scopo di questa ricerca è stato avere una piena conoscenza delle trasformazioni in corso e del loro stato d'avanzamento in considerazione delle proposte di Piano avanzate; confrontarsi con il patrimonio di idee e soluzioni costituita da tutti i progetti, anche non realizzati, prodotti in un arco di tempo significativo.

Le fasi di avvio sono state finalizzate non solo al reperimento e alla costituzione di un patrimonio informativo che si è rivelato di uso corrente durante la redazione del Piano, ma anche alla messa a punto di ipotesi di

trasformazione di alcuni luoghi particolarmente rilevanti e strategici, costituiti da spazi urbani di interesse pubblico, aree operative, zone di contatto residenze-servizi, opere infrastrutturali, aree a standard.



Visione prospettica.

Il *Concept Plan* e la costruzione del Piano di Recupero

Il primo momento di sintesi propositiva è stato il layout complessivo delle infrastrutture e delle funzioni principali nonché delle indicazioni progettuali concentrate sui quei luoghi che richiedevano un approfondimento specifico e mirato. Questa parte del lavoro è stata accompagnata da una prima analisi economica, volta anche ad illustrare possibili connotazioni alternative di configurazione del modello urbano da perseguire, in rapporto agli usi presenti o da variare: residenziale o altro uso.

Il livello di interazione si è necessariamente allargato in questa fase ai responsabili amministrativi e politici che hanno valutato la fattibilità e l'opportunità delle proposte strategiche e generali emerse.

Il documento preliminare, allo scadere della prima parte del lavoro, ha restituito l'architettura complessiva delle parti del Piano, la sua metodologia applicata, le principali scelte di programmazione e progettazione urbanistica e architettonica. Nel documento era contenuto anche l'impianto fondamentale della struttura normativa, in quanto traccia delle procedure di attuazione e gestione delle scelte di Piano, così come una prima bozza delle forme di regolazione urbanistica mirate all'attuazione delle opere pubbliche e private, eventualmente differenziate e adattate alle diverse modalità di gestione.

Il Piano di Recupero del quartiere Palombare, corretto ed integrato dalle osservazioni prodotte, acquisito il consenso da parte del Consorzio zona Palombare, è stato sottoposto all'Amministrazione Comunale e agli uffici competenti per l'inizio delle procedure di approvazione da parte del C.C.

Operatività e politiche attuative

Nel modello di pianificazione negoziale/concertato è centrale la funzione del privato, non solo in quanto attuatore (o meglio co-attuatore del Piano) ma anche come co-pianificatore.

Il privato diviene *partner del Piano*, sin dall'inizio della sua formazione. Partecipa alla ideazione delle risposte da dare alla domanda, da lui stesso rappresentata legittimamente, in quanto è compartecipe nella definizione degli obiettivi e degli stessi strumenti per perseguirli.

Il privato, di fatto, "valida" il Piano, partecipando alla sua costruzione ed è allo stesso tempo garante del suo risultato economico di fronte al mercato e agli operatori finanziari.

Tuttavia, nella situazione data, l'urbanistica negoziale non può essere applicata che in modo parziale, "curativo" spesso per deregolare e ri-regolare, attualizzando il Piano alle nuove domande di mercato.

Diviene, così, uno strumento per rendere flessibile un Piano che flessibile, per sé, certamente non è, per introdurre mercato e approccio strategico (priorità, tempo delle decisioni, soggetti).

Valorizzazione condivisa dell'area di Palombara

L'obiettivo dichiarato del Piano è la "conversione" di una vasta area urbana, già completamente edificata dagli anni '60, da una prevalente destinazione ad insediamenti commerciali in particolare all'ingrosso e grande distribuzione a una prevalente destinazione residenziale.

Obiettivo, dunque, sicuramente non realizzabile con strumenti "coercitivi" cioè senza e/o contro le volontà e le convenienze, anche economiche, dei proprietari degli immobili e degli operatori economici che dovranno essere i soggetti attuatori degli interventi.

Di qui la scelta, già contenuta nel Prg, di utilizzare come leva della trasformazione voluta quella degli incentivi cioè di benefici per i privati legati e subordinati all'impegno alla trasformazione così come prevista dal PRG, primo fra tutti il beneficio del consentito e rilevante aumento della superficie utile realizzabile con gli interventi di trasformazione, rispetto a quella attualmente esistente.

Lo strumento della "distribuzione" della SU complessiva tra i vari comparti in sede di Piano attuativo, quantomeno dell'incentivo costituito dalla SU "aggiuntiva" rispetto a quella esistente, andava e va utilizzato quale leva della riconversione voluta dal Prg e, quindi, in funzione del maggiore o minore impegno dei privati alla trasformazione stessa.

Il maggiore o minore impegno dei privati, trattandosi di trasformazione volontaria e non imposta, poteva e può essere misurato in via preventiva, cioè in sede di redazione e approvazione del Piano attuativo, solo ed esclusivamente con gli "impegni" e gli "obblighi" assumibili dai privati medesimi contestualmente all'approvazione del Piano; obblighi idonei a formare il possibile "oggetto" di una convenzione urbanistica per l'attuazione, da approvarsi quale parte integrante del Piano e la cui stipula, con la sottoscrizione dei privati, è "condizione di efficacia" del Piano stesso.

Tali possibili obblighi sono individuabili, secondo l'ordinamento vigente, nell'assunzione a propria cura e spese degli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria (nel caso gli interventi di ampliamento, integrazione e riqualificazione delle infrastrutture e degli spazi ad uso pubblico già presenti nell'area).

In piena coerenza con le ragioni esposte e in necessaria conseguenza delle medesime, si è dunque adottato il criterio di attribuire il "massimo" della SU realizzabile secondo i criteri dettati dal Prg a quei comparti e a quelle proprietà che assumeranno tali oneri e tali impegni, sottoscrivendo la convenzione di attuazione del Piano che li contiene, e di attribuire, invece, il minimo della SU (pari a quella esistente incrementata del 5%) a quei comparti e a quelle proprietà che non ritenessero di voler assumere gli impegni di riconversione funzionali voluti dall'Amministrazione.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Consorzio Palombara
Consorzio dei proprietari degli immobili del quartiere

IL CASO

Piano di Recupero del quartiere Palombara.

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Aree urbanizzate
Aree dismesse

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani urbanistici

RIFERIMENTI

Urbanistica dossier n.57