



TAV.  
**4.1**

Data: gennaio 2003  
Agg.

# Relazione

COMMITTENTE  
**CONSORZIO ZONA PALOMBARE**



il presidente ing. G. Cagnoni

### GRUPPO DI PROGETTAZIONE

arch. Vittorio Salmoni  
prof. arch. Pippo Ciorra  
ing. Paolo Beer  
arch. Claudio Centanni

coordinatore

dott. Alberto Virgili  
avv. Valeria Mancinelli  
ing. Andrea Lombardi  
ing. Attanasio Mogetta  
arch. Giovambattista Padalino

analisi economiche  
aspetti giuridico amministrativi  
infrastrutture - analisi strutturale  
rilievo - analisi - elaborazioni grafiche  
rilievo - analisi - elaborazioni grafiche

### AMMINISTRAZIONE COMUNALE DI ANCONA

il Sindaco  
Assessore all'Urbanistica  
Direttore area Urbanistica ed Ambiente  
Ufficio pianificazione attuativa

Fabio Sturani  
dott. Gianni Giaccaglia  
ing. Sauro Moglie  
arch. Marcello Gidoni

file

prot.

Adozione

Approv. def.

			del CC n. .... del .....
--	--	--	--------------------------

## **Piano di recupero ad iniziativa privata del quartiere "Palombare" Ancona**

indice

### **1. Premessa: il "laboratorio Palombare"**

### **2. Parte Prima "le relazioni"**

- *le aree produttive dismesse*
- *questioni e programmi di riabilitazione urbana*
- *il recupero delle "Palombare" in relazione alla struttura urbana di Ancona e al territorio extracomunale*
- *obiettivi del Piano*

### **3. Parte Seconda "la lettura"**

- *gli strumenti urbanistici vigenti*
- *l'area del consorzio nell'APC 14bis – perimetrazione e caratteristiche*
- *analisi e schedatura dello stato di fatto*

### **4. Il progetto**

- *la filosofia del progetto e la dialettica pubblico-privato*
- *la riabilitazione urbana*
- *il modello del Piano*
- *strategie di trasformazione*
- *la metodologia del Piano di Recupero: articolazione delle fasi di lavoro*
- *le superfici commerciali*
- *i criteri informativi del Piano*
- *il soggetto attuatore*
- *il criterio di distribuzione della potenzialità edificatoria*

### **5. Il progetto delle infrastrutture**

## **1. Premessa: il "laboratorio Palombare"**

Sotto molti punti di vista, il recupero del quartiere delle Palombare può assumere un valore cruciale nella vicenda urbana di Ancona.

Per la città, intesa nella sua configurazione più consolidata, è l'opportunità di rimettere in gioco un'area subcentrale finora rimasta fortemente chiusa all'interno dei suoi confini, intesi sia come limiti fisici, morfologici e di viabilità, sia come limiti immateriali, determinati dagli usi prevalenti, dall'accessibilità, dalla capacità di attrazione e di scambio con le altre parti della città e del territorio.

Per l'area urbanizzata anconetana intesa nella sua accezione più ampia, dalla strada-mercato della Baraccola fino alla striscia costiera a nord, con il parco della Palombella e il lungo waterfront residenziale, l'area delle Palombare può costituire un elemento di identità urbana importante, a partire dalla nuova e più vitale commistione di usi, dalla relazione più forte con le aree verdi intorno, da un rapporto più intenso e progettato con le infrastrutture importanti che l'attraversano e la "sfiorano".

Per la disciplina, a cavallo tra architettura e urbanistica, che deve occuparsi della sua trasformazione, costituisce una sfida importante, uno stimolo alla ricerca di un livello avanzato di integrazione tra iniziativa pubblica e privata, e di un livello alto di dialogo e collaborazione con i soggetti amministrativi.

Per il "Consorzio" il piano rappresenta l'opportunità di far marciare per una volta insieme la riqualificazione del bene privato e di quello pubblico, spingendo gli amministratori verso un livello di pianificazione moderno e flessibile, così come viene richiesto dalla velocità di trasformazione delle città di oggi, e i suoi stessi soggetti verso un'idea di "ri-valutazione" del proprio patrimonio edilizio privato che tenga conto e nutrirsi dell'importanza dello "spazio pubblico".

Per tutto questo, il lungo processo di analisi, studio e redazione del piano delle Palombare ci ha spinto sempre più a considerarlo come un laboratorio professionale e disciplinare dalle grandi opportunità, capace di darci informazioni sulla possibilità di riorientare, stanti le normative vigenti, le tecniche della progettazione urbana verso risultati più flessibili e attrezzati a misurarsi con i fenomeni economici e sociali che quotidianamente trasformano il nostro territorio.

I risultati di questo lavoro riflettono questo impegno "sperimentale", tendono a distinguere fortemente tra il livello di definizione dello spazio pubblico, accurato e vincolante, e quello privato, a cui si è tentato di lasciare, a parità di rispondenza a standard e normative, e fissati le invarianti necessarie al carattere urbano del nuovo assetto, un alto grado di flessibilità.

Flessibilità che ci è apparsa come un valore inevitabilmente positivo, in una condizione che vede un consorzio, appositamente costituitosi, formato da ben 50 soci, impegnato nella promozione e nella realizzazione del piano, con le loro diverse esigenze e la differente presenza iniziale nel quartiere, e un alto coefficiente di condizionamento reciproco, nello spazio e nel tempo.

## 2. Parte Prima "le relazioni"

### le aree produttive dismesse

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 abbastanza 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 di 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. Se infatti queste appaiono più legate alle iniziative dei grandi gruppi (Fiat, Pirelli, Metropolis, ecc.) queste 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 monofunzionale 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, come si diceva all'inizio, 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.

## questioni e programmi di riabilitazione urbana

Proprio per tutto questo il programma di trasformazione e riqualificazione messo a punto per il quartiere Palombare di Ancona affronta certamente il tema tipico del recupero delle aree "dismesse" o "semidismesse", ma riguarda anche e soprattutto il tema, forse ancor più diffuso e importante degli strumenti e dei meccanismi atti a controllare e indirizzare il processo virtuoso della riqualificazione e del "recupero urbano". La differenza evidente. La *rivitalizzazione delle aree dismesse* opera su un organismo urbano "morto", può permettersi ampie sostituzioni, punta a una ripresa complessiva e istantanea della vita nel quartiere, a valle di un intervento tendenzialmente unitario. La riqualificazione e il recupero di aree solo parzialmente abbandonate dalle attività prevalenti – soprattutto se già caratterizzate dall'uso complesso e promiscuo, necessita invece di strumenti più specifici e delicati, da mettere in atto in un organismo urbano vivo, capaci di interagire con le mille forze e i mille modi della trasformazione. La "demolizione e ricostruzione" – strumento tipico del recupero del dismesso industriale – ha in questo caso un ruolo più limitato, eventualmente minoritario rispetto a interventi che tendono al recupero, all'adeguamento e alla trasformazione del patrimonio esistente.

Va da sé che un piano come quello messo in atto per le Palombare si poggia su un'azione politica più complessa e articolata, di carattere fortemente "processuale", tendente ad armonizzare esigenze e aspettative di un elevato numero di proprietari con qualità e quantità del "bene pubblico". Non è un caso infatti che la disciplina urbanistica e amministrativa si sia in questi anni evoluta di pari passo con la presa d'atto delle questioni urbane dominanti e – nel nostro caso – con la storia progettuale del piano delle Palombare. Si può forse dire che il Piano prefigurava fin dall'inizio un livello di integrazione dell'intervento pubblico con quello privato e un'attitudine a gestire la complessità e flessibilità che solo le ultime normative sui PRU e i PII hanno finalmente provveduto a normare.

E' chiaro che la buona riuscita di un programma di questo genere poggia infine su alcuni elementi irrinunciabili.

Il primo è la grande importanza e l'accurata definizione del piano "pubblico", quello cioè che riguarda gli spazi di pertinenza e proprietà pubblica – pieni o "vuoti" che siano, che vengono dal piano definiti a un livello prettamente "architettonico", poiché è soprattutto ad essi che viene affidata la qualità e l'identità architettonica del quartiere.

Il secondo riguarda la capacità di integrare le diverse politiche edilizie, urbanistiche e di recupero economico che andranno a intrecciarsi alle diverse scale nella vita del quartiere. Per questo il Piano implica la convivenza di un livello complessivo e "territoriale" – relativo al ruolo e al carattere delle Palombare – con la predisposizione di strumenti minuti (casa per casa) per valutare le opzioni e la congruenza della trasformazione. Alla iperdefinizione architettonica dello spazio pubblico corrisponde quindi una gestione altrettanto ravvicinata e specifica degli strumenti di trasformazione di ogni singola proprietà, definita nei meccanismi, nei limiti e nelle priorità così come quella deve essere nella forma e nella gerarchia degli spazi.

Il terzo elemento riguarda invece al gestione economica del processo, che ha al suo attivo la formazione del "consorzio" e che deve armonizzare l'intervento pubblico e quello privato. Dove al privato spetta ovviamente il primo passo nell'attivazione dei processi di riqualificazione, per poi riintervenire in seguito alla precisazione dell'intervento pubblico, inevitabilmente attratto nel processo virtuoso di riqualificazione del quartiere.

## il recupero delle "Palombare" in relazione alla struttura urbana di Ancona e al territorio extracomunale

La storia urbana, fisica ed economica, di Ancona fa sì che non siano poche le aree "di trasformazione" che possono (o piuttosto devono) avere un ruolo strategico nell'assetto futuro della città e del territorio a cui appartiene.

Esiste una specie di mappa virtuale di aree più o meno "omogenee" che vanno fatte oggetto di un accurato programma di mutamento e riqualificazione capace di interagire con la ristrutturazione in corso del sistema delle infrastrutture urbane ed extraurbane.

Soprattutto il programma urbano denominato della "seconda Ancona", oggi cruciale, fonda le sue possibilità di successo sul buon esito di una serie di interventi localizzati nello stesso settore urbano delle Palombare, e di delinea come una soluzione positiva per alcuni dei problemi della città.

Il nodo di piazza Ugo Bassi, l'area commerciale del Piano, l'ex-ospedale psichiatrico costituiscono con le Palombare un vero e proprio sistema cruciale sia nei confronti della geografia interna della città, sia nei suoi rapporti con le aree più a sud, verso la Baraccola e l'autostrada. In altri quadranti la ZIPA, le altre aree portuali, l'ospedale Umberto I, l'area a nord della stazione e quella della Baraccola costituiscono nodi altrettanto importanti per il futuro assetto della città e per il mantenimento della sua centralità nel sistema adriatico.

Nodi che certamente necessitano di un approccio urbanistico innovativo e sperimentale, come quello che abbiamo cercato di mettere in atto per le Palombare, rispetto a una pianificazione tradizionale che appare sempre meno adeguata e applicabile nel controllo dei fenomeni della città contemporanea.

Proprio il consolidamento della nuova struttura urbana produttiva e di servizio nell'area della Baraccola, insieme alla tanto attesa articolazione del sistema viario e degli ingressi in città, conferisce all'area del Piano e quindi alle Palombare un ruolo importante e una collocazione cruciale alle attività produttive e commerciali e alla residenza, sempre più "vicina" sia alla città centrale, che va consolidandosi nei programmi per piazza d'Armi, sia alla grande conurbazione adriatica, via via più forte di un'identità da metropoli "a bassa densità".

## obiettivi del Piano

Se con la variante del luglio '99 l'Amministrazione Comunale e il Consorzio dei proprietari, di concerto, hanno inteso rimuovere gli elementi che rallentavano il recupero e la trasformazione effettiva del quartiere, il piano tende ora a dare indirizzi chiari e praticabili al suo sviluppo. 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 – come si è detto – in relazione al continuo sviluppo dell'area a sud. Dall'altro 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 trasformazione, 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", rielabora la viabilità, mettendo l'accento sulla maggiore e migliore accessibilità, "disegna" lo spazio pubblico attraverso 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.



### **3. Parte seconda "la lettura"**

gli strumenti urbanistici vigenti

Nel luglio 1999 la Amministrazione Provinciale ha definitivamente approvato la Variante Parziale riguardante il Quartiere Palombare.

Si è passati cioè dalla originaria formulazione previsionale e normativa di PRG ad un più adeguato assetto del Quartiere conseguente ad una ampia analisi morfologica, funzionale, urbanistica e della mobilità che il Consorzio ha contribuito a compiere.

Le modifiche apportate possono essere così sintetizzate:

1. Perimetrazione di un'unica APC (APC 14 bis) in luogo di 5 APC
2. Usi regolati: U1/1 quota minima da 60% a 55%
3. Ampliamento delle categorie degli usi a quasi tutti quelli previsti dal PRG
4. Definizione dell'indice UT = 14.200 mq./ha
5. H max da mt.10,50 ad una altezza definita del piano attuativo
6. Definizione delle regole dell'attuazione
7. Definizione del calcolo degli standard.

L'altezza max (10,5 m) prevista dalla originaria stesura del PRG era in palese contrasto con l'aumento di superficie previsto e con la disponibilità di superficie non edificata; infatti, data la particolare morfologia insediativa, le caratteristiche degli immobili e l'assetto delle proprietà, era impossibile pensare ad un'ulteriore occupazione di suolo a fini insediativi se non per il rispetto degli standard pubblici e di PRG. Rimane quindi univoca la linea di intervento e di sviluppo in altezza degli edifici.

La piazza individuata al posto di un edificio ha invece trovato una nuova ubicazione nel contesto di un nuovo assetto globale del quartiere.

L'indice territoriale (It) fondato originariamente sui vecchi dati del vigente PRG, è stato ricontrollato in base ad una analisi più specifica e opportunamente calibrato per individuare la massima "capienza edificatoria" del Piano.

L'originario meccanismo dell'aumento della superficie finalizzato ad incentivare la trasformazione era impostato su una uniforme distribuzione in tutti i comparti edificatori e soprattutto non teneva conto delle caratteristiche fisiche del quartiere, che ha una scarsa dotazione di superficie fondiaria, mentre dispone di una complessa articolazione degli spazi esterni favorita dall'andamento del terreno che costituiscono una grande risorsa per il reperimento degli standard.

Le destinazioni d'uso ammesse non consentivano una flessibile utilizzazione degli immobili; pur non rinnegando la forte trasformazione in senso residenziale dell'intero quartiere, si sono introdotte altre destinazioni ad essa compatibili per superare il limite della monofunzionalità e giungere ad una nuova forma di centralità urbana.

La Variante parziale al PRG ha quindi raccolto queste indicazioni e nella nuova formulazione normativa ha permesso, da un lato, di correggere le incongruenze e dall'altro una più appropriata gestione della trasformazione urbana.

Inoltre, con norme specifiche ha consentito di superare il periodo di transitorietà fino all'entrata in vigore dello strumento attuativo, sciogliendo i nodi normativi che di fatto impedivano qualsiasi tipo di intervento.

### l'area del consorzio nell'APC 14 bis – perimetrazione e caratteristiche

Il Consorzio della zona Palombare associa proprietari di immobili compresi nell'ambito dell'APC 14 bis.

Come risulta dalla documentazione catastale, dall'analisi della struttura della proprietà e dalle schede degli edifici (Tav. 1,3 serie 1, Tav. 1,4 serie 1, 2.0 serie 2) tale proprietà risulta diversificata e articolata: comprende infatti interi fabbricati nei comparti n. 4-10-12-13-17-18-19-31-32-35 e parte di fabbricati nei comparti n. 8-21-22-23-24-25-27-28-36

Complessivamente il Consorzio Zona Palombare rappresenta il 78,16% delle proprietà presenti nell'APC14bis, la restante parte è per il 4,83% del Comune di Ancona e per il 17,01% di proprietari non partecipanti al consorzio.

Il Consorzio rappresenta dunque l'82,13% della proprietà privata presente nell'APC 14 bis.

Le precedenti percentuali sono stimate sia nel valore catastale sia nel dimensionamento delle superfici.



## analisi e schedatura dello stato di fatto

L'analisi del quartiere ha fornito una dettagliata fotografia dello stato di fatto. L'operazione preliminare è stata la schedatura di tutti gli edifici all'interno della APC 14/bis Area Progetto Costruite così come definita dal PRG vigente.

Nella schedatura, Tav. 2.0 Schede normative dei comparti, vengono raccolti i seguenti dati:

### PARAMETRI URBANISTICI DELL'APC14BIS

Superficie territoriale  
Indice di Utilizzazione territoriale  
Superficie utile esistente totale  
Superficie utile territoriale

### PARAMETRI EDILIZI

localizzazione  
anno di costruzione  
numero concessione edilizia

SF  
SC  
superficie scoperta  
volume  
altezza

tipologia  
morfologia

### STRUTTURA DELLA PROPRIETÀ

Foglio, particella, sub  
Proprietà  
Piano  
Categoria  
Classe

### POTENZIALITÀ EDIFICATORIE

Superficie Utile Esistente della unità catastale  
Superficie Utile Esistente della Proprietà  
Superficie Utile Esistente del Comparto  
Metri quadri di incremento della Proprietà  
Percentuale di incremento della Proprietà  
Superficie comprensiva dell'Incremento della Proprietà  
Superficie comprensiva dell'Incremento del Comparto

## RAPPORTI

Percentuale di Proprietà sul totale del Consorzio Zona Palombare

Percentuale di Proprietà sul totale del APC14bis

## STANDARD

Superficie ad uso residenziale (ipotesi all'80%)

Superficie per Altri Usi (ipotesi all'20%)

Standard P2 (calcolata sull'ipotesi dell'80% di uso residenziale)

Standard V2 (calcolata sull'ipotesi dell'80% di uso residenziale)

Tutti i dati raccolti nella schedatura sono stati poi inseriti e utilizzati dal P.d.R. e organizzati per singoli comparti. Le superfici di progetto indicate non rappresentano il limite max della capacità edificatoria di ogni singolo comparto, bensì la superficie che ogni comparto esprime in base alle caratteristiche iniziali, il meccanismo della cessione di SUL individuato dal progetto unitario permette ad ogni comparto di accettare ulteriore superficie oltre a quella indicata nella schedatura fino al limite imposto dalla dotazione di standard e dal rispetto dei parametri urbanistico-edilizi: distanze e altezze.

Viene usata la stessa classificazione anche per le tabelle finali riassuntive dove quindi sono espresse le superfici totali ed ammissibili e le relative percentuali degli standard V2-P2 riferite agli usi ammessi.

I dati relativi agli standard V3-P3 saranno espressi dal progetto edilizio.

## 4. 4. Il progetto

### La filosofia del progetto e la dialettica pubblico-privato

Come accennato nel paragrafo degli obiettivi, il piano di recupero delle Palombare muove da due considerazioni essenziali:

- La prima ha a che fare con la condizione singolare dell'area, che è certamente in attesa di "trasformazione", ma non ha affatto i caratteri dell'area "dismessa", dato che una buona quota dei suoi edifici sono ancora in uso e cominciano solo ora a misurarsi con il mix micidiale di bassa redditività e scarsa trasformabilità.
- La seconda si misura invece con l'intenzione, da parte nostra, di distinguere nettamente le strategie della parte più direttamente "pubblica" del piano da quella "privata" relativa alle trasformazioni dei corpi edilizi nei singoli comparti. Le due questioni sono ovviamente molto legate. Il lungo e accurato percorso di lettura che ha portato a una conoscenza minuta e circostanziata della consistenza del quartiere ha consentito di comprendere l'intreccio tra frammentazione delle proprietà e gamma infinita delle trasformazioni possibili nello spazio e nel tempo.

Da questo l'idea, in assenza di un soggetto forte – istituzionale o privato – in grado di assumersi l'onere economico e amministrativo di un "progetto unitario", di una combinazione dosata della massima definizione possibile nel "disegno" dello spazio pubblico e della massima flessibilità possibile nella campionatura delle trasformazioni dello spazio privato.

L'idea di fondo è quindi quella che una accurata "progettazione del vuoto" (strade, piazze, percorsi, verde pubblico, elementi di arredo) può diventare la garanzia della qualità "pubblica" del quartiere e allo stesso tempo configurare il terreno di incontro ideale tra la pianificazione urbana e l'architettura della città. In questo modo alla forma dei singoli edifici, prodotto di un livello successivo di progettazione e quindi fuori dal nostro controllo, è tolta la possibilità di incidere negativamente sul carattere urbano dell'insieme, sulla sua capacità di accogliere e stimolare relazioni, sul suo giusto punto di equilibrio tra densità "urbana" e adeguamento agli standard di un quartiere riqualificato.

In pratica tutto questo si trasforma in una normativa molto "architettonica" per quel che riguarda tutti gli elementi pubblici del piano e di una normativa molto "quantitativa" per quel che riguarda i singoli edifici privati, di cui normiamo solo gli allineamenti principali, gli ingombri massimi, il rispetto degli standard.

Il risultato dovrebbe essere quello del recupero di una vitalità "in progress" del quartiere, poco legata ai singoli interventi edilizi, molto basata sulla realizzazione concreta del piano pubblico.

## la riabilitazione urbana

Il Piano di Recupero del Quartiere Palombare si è inserito a pieno titolo tra i programmi complessi di trasformazione che costituiscono oggi la frontiera della riabilitazione urbana: un modo per integrare recupero e rinnovo edilizio, ristrutturazione delle reti e riprogettazione del suolo, nel quadro della rigenerazione dei sistemi urbani.

Tali programmi complessi individuano alcuni punti forti, comuni a tutti, che ne costituiscono la struttura:

- dimensione “processuale” della pianificazione urbanistica:  
una progettazione in divenire che parte dall’assetto generale e dalle priorità di intervento e che si “valida” attraverso l’intervento dei partners privati e degli utilizzatori finali;
- coinvolgimento delle risorse private, come verifica dell’efficacia dell’intervento
- modo centrale del “Piano pubblico” motore della riqualificazione urbana e tema invariante dell’intervento sia nel caso del recupero sia in quello della sostituzione.
- Integrazione tra indirizzi strategici diversi, di pianificazione urbanistica, di modelli economici, di meccanismi giuridici e amministrativi.

## il modello di Piano

Il modello su cui si è per lungo tempo fondata l'azione amministrativa di pianificazione urbanistica può essere definito "autoritativo" basato sugli strumenti urbanistici tradizionali, la cui promozione e gestione è stata interamente coordinata dall'Ente pubblico.

In tempi recentissimi si assiste all'affermarsi sempre più spesso di modelli di pianificazione, e quindi di intervento negoziali/concertati fondati sulla legislazione innovativa in materia che individua strumenti operativi.

In questo modello centrale è 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 compartecipante 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 "flessibilizzare" un Piano che flessibile per sé certamente non è, per introdurre mercato e approccio strategico (priorità, tempo delle decisioni, soggetti).

La Variante del quartiere Palombare prima ed il presente Piano di Recupero poi hanno di fatto utilizzato il modello negoziale, in quanto hanno visto la partecipazione dei soggetti privati riuniti nel Consorzio zona Palombare e di quelli pubblici. I primi hanno fornito le rilevazioni, i dati ed alcune analisi urbanistiche; hanno avviato il progetto per il recupero con quella caratteristica "processuale" a cui si faceva riferimento. Ciò ha consentito al soggetto pubblico (Comune) di intervenire in ogni momento e soprattutto ad ogni "snodo" della progettazione concordando di volta in volta gli indirizzi più appropriati da assumere e verificando preventivamente le scelte.

Si è venuto a creare un rapporto che ha permesso non solo di redigere la variante in tempi ragionevoli ma di introdurre l'operatore economico, traino della trasformazione come soggetto della pianificazione, fornendo nello stesso tempo la possibilità al pubblico di sondare le reali volontà di attuare la trasformazione.

## strategie di trasformazione

Anche sul piano delle strategie e delle tecniche il piano si avvale quindi di una estrema flessibilità scalare, dispiegata tra l'indicazione prettamente architettonica e la prescrizione interamente normativa.

Nel "*progetto pubblico*" lo strumento principale finisce per essere il disegno, che ridefinisce i limiti del quartiere, rimette a regime la viabilità vecchia e nuova, classifica la qualità e gli elementi degli spazi pubblici: piazze, percorsi, passaggi, verdi pubblici e privati, parcheggi, attraversamenti, architetture e infrastrutture dell'arredo.

Nel "*progetto privato*" l'arma principale è quella concettuale del massimo incremento delle percentuali di residenza nel quartiere, considerata come una garanzia certa per realizzare una parte di città aperta 24 ore al giorno, per creare un giusto equilibrio con le infrastrutture per lo svago, il commercio e i parchi che circondano il quartiere, per allacciare il sistema residenziale del piano a quello che si sta sviluppando intorno a Villa Igea e quindi sconfiggere il carattere di "periferia" che è ancora sospeso su ognuna di queste *enclaves*, se continuiamo a considerarla singolarmente.

Dal punto di vista dello spazio urbano, la strategia architettonica del progetto è immediata ed evidente. Da un lato lavora sugli spazi del movimento. Come i percorsi trasversali, che tagliano il quartiere e mettono virtualmente in comunicazione via Maggini e l'area dei campi sportivi.

E come il nuovo sistema di "piazze" (la definizione è ovviamente impropria), ottenuto agendo sugli invasi esistenti e sulle possibili trasformazioni, che attraversa diagonalmente tutto il quartiere e ne segnala i due punti principali di accesso veicolare: quello a nord-est, in corrispondenza di un nuovo svicolo e della nuova piazza presso la chiesa, e quello a sud-ovest, che si affaccia su via Maggini presso la Genny.

Dall'altro individua una gamma di elementi architettonici in grado di caratterizzare l'immagine e la continuità di questo spazio. E quindi pavimentazioni, sedute, totem tecnologici e per i piccoli esercizi commerciali, elementi di illuminazione, tutti intesi come sistemi continui che segnano i percorsi e si distribuiscono lungo gli spazi pubblici, sottolineano l'intensità degli spazi di relazione, associano il quartiere a una serie di piccole icone architettoniche.



## la metodologia del Piano di Recupero: articolazione delle fasi di lavoro

### a definizione del programma – stima dei costi

La Fase introduttiva della stesura del Piano si è sviluppata in una serie di incontri tra il gruppo di progettazione e l'Ufficio di Pianificazione Urbanistica Generale del Comune di Ancona al fine di mettere a punto un programma di lavoro che, attraverso incontri frequenti durante lo svolgimento dell'incarico potesse risultare un costante riferimento tra le parti.

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

I soggetti coinvolti sono stati la Direzione del Servizio Urbanistica e Ambiente e l'Ufficio Pianificazione Attuativa nonché l'Ufficio di Presidenza del Consorzio Palombare.

### b raccolta dei materiali informativi

Sono stati successivamente ordinati e reperiti i materiali conoscitivi di base disponibili in relazione all'area interessata. I materiali raccolti hanno riguardato prevalentemente cartografie digitali e cartacee, la letteratura specifica esistente sull'argomento, altre documentazioni eventualmente disponibili come rilievi di aree o edifici, fotografie aeree, cartografie sull'evoluzione storica nonché le analisi e i rilievi già realizzati a cura del Consorzio.

La ricognizione diretta delle aree oggetto di progettazione è stata un ulteriore momento rilevante della fase di conoscenza del luogo: una ricognizione svolta sistematicamente e ripetutamente, volta a produrre da una parte la percezione, del paesaggio urbano nella sua globalità, dall'altra la conoscenza sistematica delle aree interessate dal Piano dal punto di vista infrastrutturale e urbanistico.

In questa fase l'Ufficio Piani attuativi ha collaborato con i Progettisti incaricati fornendo i materiali già in possesso dell'Ufficio stesso e le modalità di acquisizione presso altre fonti.

### c raccolta dei progetti coinvolti

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.

La raccolta è addentrata verso la comprensione dei motivi di successo di Piani e progetti specifici, così come sugli eventuali fallimenti che hanno connotato le trasformazioni recenti della città nella sua prima periferia.

In questa ricerca la collaborazione con il Comune di Ancona è stata fondamentale, soprattutto nell'ottica della ricostruzione di vicende progettuali e di trasformazione che hanno inciso sulla città.

d individuazione dei temi principali di natura urbana; possibilità delle trasformazioni; compatibilità pubblica e privata

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.

Lo scopo di queste operazioni è stato di individuare modelli urbani efficaci per la riqualificazione. Naturalmente tali modelli sono stati continuamente verificati e confutati, approfonditi e articolati alle scale opportune durante tutte le Fasi successive di stesura del Piano, per verificarne la compatibilità tra gli interessi pubblici e quelli privati derivanti dalla trasformazione: reperimento di standard urbanistici, mutamento delle destinazioni d'uso, trasformazione degli edifici esistenti, infrastrutture, viabilità accessi al quartiere.

e Concept Plan

Il primo momento di sintesi propositiva è stato il lay-out complessivo delle infrastrutture e delle funzioni principali, nonché delle indicazioni progettuali concentrate sui quei luoghi che richiedevano un approfondimento specifico e mirato.

Le proposte sono state prodotte fornendo per ciascuna di esse un numero limitato di alternative tra le quali orientarsi (verificando già, ad un livello esplorativo, le funzioni e le attività compatibili), da intendersi come base per un'intensa fase di collaborazione con l'Amministrazione Comunale al fine di assumere le prime scelte di orientamento per il lavoro successivo.

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.

Questa fase ha definito i primi caratteri di programmazione urbanistica nella maniera più ampia senza escludere a priori alcune tra le potenzialità

principali assunte dai luoghi, dai programmi, dalle intenzioni dell'Amministrazione e dei soggetti privati coinvolti direttamente o indirettamente nelle trasformazioni.

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.

#### f elaborazione del documento preliminare

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.

Particolare rilievo hanno avuto la parte argomentativa di restituzione del percorso che ha condotto ad esaminare le soluzioni presentate e l'immagine di città che ne è derivata.

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.

Lo scopo di questo documento era duplice: da una parte portare a coerenza complessiva tutta la fase di analisi, attraverso materiali prodotti in forma sistemica; dall'altro, evidenziare le linee generali di trasformazione ed avviare la consultazione tra soggetti privati sulle ipotesi presentate, avendo sullo sfondo uno scenario di orientamento impostato e verificato ad un livello tecnico ed economico sufficientemente maturo.

#### g documento definitivo: il Piano di Recupero del quartiere Palombare

Il Piano corretto ed integrato dalle osservazioni prodotte, acquisto 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.

## Le superfici commerciali

Particolare attenzione è stata dedicata dal Piano alle superfici di vendita al dettaglio (usi U41 / U42 delle N.T.A. del PRG vigente), che hanno rappresentato, sin dalla Variante al PRG 1997/99, un aspetto delicato della riqualificazione del Quartiere.

Le prescrizioni introdotte dalla Variante Parziale avevano limitato le superfici commerciali al dettaglio, di qualsiasi dimensione, ad un massimo di 4500mq. per tutta l'APC 14bis, con il vincolo di non superare i 1000mq. di concentrazione commerciale per Comparto.

A seguito di tale prescrizione -che scaturisce dalla volontà di non creare concorrenzialità tra il Quartiere in trasformazione e le aree limitrofe a maggiore vocazione commerciale, quali in particolare Piazza d'Armi e Piazza Ugo Bassi- il Consorzio ha consegnato nel giugno '98 all'Amministrazione Comunale un'approfondita analisi, completa di schedature, sulle superfici commerciali esistenti ed operanti nel Quartiere, che al momento ammontavano a mq. 6607.

Nell'agosto 2000, a pochi mesi dall'avvio dell'elaborazione del Piano Attuativo l'Amministrazione Comunale, attraverso il Comando VV.UU., ha effettuato un nuovo censimento delle attività commerciali eseguito con i seguenti criteri:

Esercizi commerciali con attività iniziata prima del 07/04/1988 (data di adozione del Vigente PRG)

Esercizi commerciali con attività iniziata tra il 07/04/1988 ed il 31/12/1993

Esercizi commerciali con attività iniziata successivamente al 31/12/1993.

E' stata redatta la seguente tabella:

### Esercizi commerciali con attività iniziata prima del 07/04/1988

N.	Ditta	Proprietà	Aut. Com	Data di rilascio	Localizzazione	P	Sup di Vendita
17	C. Cagnoni spa	C. Cagnoni spa	430	29/12/72	Via dell'Industria		1190
22	Zeta Quattro	Galeazzi ed	2850	15/07/87	Via dell'Artigianato		150
	Mag.TreV	Altri	344	12/07/84	Via dell'Artigianato		200
24	Gioacchini	Gioacchini	2132	07/10/76	Via dell'Artigianato	PT	200
23	Cucchi e Luconi		53	12/02/86	Via dell'Industria	PT	380
							2.120

Esercizi commerciali con attività iniziata tra il 07/04/1988 ed il 31/12/1993

N.	Ditta	Proprietà	Aut. Com	Data di rilascio	Localizzaione	Pia no	Sup di Vendita
28	Leonori	Longhi	4289	11/11/93	Via dell'Industria	PT	95
6	Centauro Dorico		29066	06/03/93	Via dell'Artigianato	PT	70
5	Mafor	Mafor	1215	11/05/91	Via dell'Artigianato		110
13	Regina	Giolito	3731	02/11/92	Via del Commercio	PT	45
			3981	09/03/90	Via del Commercio	PT	200
19	De Ruschi	De Ruschi	5168	30/10/92	Via dell'Industria	PT	200
22	Carelli Video	Carelli	4035	06/10/92	Via dell'Artigianato	S1	70
36	Lelli sas	Lelli sas	3644	12/01/91	Via dell'Industria		100
							890

Esercizi commerciali con attività iniziata successivamente al 31/12/1993.

4	Dompè	Dompè		1999	Via dell'Industria	PT	500
5	Categoria srl	Sonnino		2000	Via del Commercio		500
10	Alfa Alimentari	Agrimm		1995	Via dell'Artigianato	PT	1090
36	Blue Jeans	Fanesi Baldassarri	5147	14/01/94	Via dell'Industria		500
28	Franca Centro Moda	Longhi		1998	Via dell'Industria	PT	140
36	Jeans e Moda	Gemme 2000		1998	Via dell'Industria	PT	233
							2963

Totale superficie commerciale	5.973
-------------------------------	-------

Come emerge dalla tabella, l'indagine ha appurato che la superficie complessiva di vendita al dettaglio nel Quartiere si è attestata attorno ai 6000mq., tenendo conto di alcune dismissioni di attività e di aperture di nuovi esercizi.

Sulla base dei valori emersi dal censimento è stata predisposta una ulteriore variazione del dimensionamento delle superfici commerciali previste dal PRG) da assumersi nel Piano Attuativo.

Il Piano fissa quindi il limite dei 6000mq. di superficie di vendita, nella medesima attuale localizzazione e proprietà, ad esclusione delle superfici eccedenti la quota di 1000mq. per Comparto da ricollocare nell'ambito degli interventi unitari.

## I criteri informativi del Piano

Il soggetto attuatore: il Consorzio zona Palombare  
Il criterio di distribuzione della potenzialità edificatoria

Il PRG vigente, con l'art. 14bis delle NTA disciplina la zona delle Palombare fissando, come è naturale per un Piano generale, solo gli elementi fondamentali, per così dire "strutturali" e delegando poi al successivo Piano attuativo la dettagliata disciplina della trasformazione, riconoscendo al Piano attuativo medesimo ampi spazi di scelte "autonome", in particolare per quanto interessa sullo specifico punto, circa la "distribuzione" all'interno della zona della potenzialità edificatoria.

In particolare, il punto 3.1 dell'art. 14bis delle NTA letteralmente dispone che *"Ferma restando la quota complessiva di Superficie Utile prevista all'interno dell'area progetto, il Piano Urbanistico preventivo dovrà individuare i comparti edificatori e le quote edificatorie spettanti ad ogni singolo comparto".*

Il punto 3.2 della medesima norma delle NTA precisa poi che: *"Ad ogni avente titolo, proprietario di immobili all'interno dell'area progetto, spetterà una quota massima di Superficie Utile che dovrà essere calcolata con le seguenti modalità":....."*

Dalla lettera coordinata delle due disposizioni sopra trascritte è dunque evidente come il PRG si sia limitato a fissare da un lato la superficie utile complessiva consentita per l'intera area progetto, "delegando" il Piano attuativo alla "distribuzione" della stessa tra i vari comparti edificatori; dall'altro a fissare per ciascuna proprietà solo il limite massimo di superficie utile attribuibile, e non un "minimo garantito". E dunque anche tale disposizione è coerente con quella sopra citata di cui al punto 3.1 dell'art. 14bis delle NTA del PRG, e conferma la "delega" al Piano attuativo circa le scelte per la distribuzione tra i vari comparti della complessiva capacità edificatoria riconosciuta all'intera area progetto, e cioè la "delega" al Piano attuativo circa la scelta di quanta SU (o capacità edificatoria che dir si voglia) attribuire a ciascun comparto, e quindi a ciascuna proprietà, all'interno del limite massimo fissato da PRG per ciascuna proprietà.

La "discrezionalità" di scelta riconosciuta dal PRG al Piano attuativo sul punto, è stata esercitata con criteri di logicità in piena coerenza con i dichiarati obiettivi e le concrete scelte del PRG relativi all'area progetto in esame.

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

Obiettivo di grande interesse per la città tutta, coerente a sua volta con le scelte strategiche del PRG e costituente elemento portante e strutturale di dette scelte strategiche, ma anche ambizioso e compreso giacché presuppone ed ipotizza la radicale trasformazione degli organismi edilizi esistenti e cioè di decine e decine di immobili di proprietà privata, nonché la realizzazione di un rilevante programma di interventi sulle aree impianti ed infrastrutture di uso pubblico; rilevante sia sotto il profilo materiale (delle entità fisiche) sia sotto il profilo del notevolissimo sforzo finanziario che richiede.

Obiettivo dunque sicuramente non realizzabile con strumenti “coercitivi”, e 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” e 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 rilevante aumento della Superficie Utile realizzabile con gli interventi di trasformazione, rispetto a quella attualmente esistente.

E dunque 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 maggior o minor “impegno” dei privati medesimi alla trasformazione stessa.

Il “maggior o minor “impegno” dei privati medesimi alla trasformazione, trattandosi nel caso di trasformazione “volontaria” e non “imposta”, poteva e può essere misurato in via “preventiva” e cioè in sede di redazione ed approvazione del Piano attuativo, solo ed esclusivamente con gli “impegni” e gli “obblighi” assumibili dai privati medesimi contestualmente alla approvazione del Piano, e cioè quelli idonei a formare possibile “oggetto” di convenzione urbanistica per l’attuazione del Piano medesimo, da approvarsi quale parte integrante del Piano, e la cui stipula con la sottoscrizione dei privati è “condizione di efficacia” del Piano medesimo.

Tali possibili “obblighi” sono individuabili secondo l’ordinamento vigente in quelli della 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 sopra esposte, ed 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 ed a quelle proprietà che assumeranno tali oneri e tali impegni sottoscrivendo la convenzione di attuazione del Piano che li contiene, ed invece il minimo pari alla SU esistente più il 5% della medesima, a quei comparti ed a quelle proprietà che non ritenessero di voler assumere detti impegni.