

ALLEGATO

Il relatore ritiene opportuno pubblicare qui in allegato uno studio elaborato, secondo le sue direttive, in funzione integrativa dell'ampia disamina storico-politico-amministrativa — da lui svolta oralmente in tre sedute del febbraio 1970, in una fase particolarmente calda dei lavori della Commissione — delle vicende dello sviluppo urbanistico di Palermo.

IL PIANO REGOLATORE GENERALE DI PALERMO

1. — Per una migliore comprensione delle vicende che hanno portato all'approvazione del piano regolatore generale di Palermo non sarà inopportuno premettere alcuni cenni sulla normativa in vigore con particolare riguardo alle disposizioni costituzionali sulle quali si fonda la competenza della Regione siciliana in materia, alle norme di attuazione dello Statuto speciale nonché alle leggi, generali e particolari, che hanno disciplinato il procedimento di approvazione di tale piano.

L'articolo 14, lettera f), dello Statuto speciale della Regione siciliana, approvato con regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, e convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, demanda all'Assemblea regionale la competenza esclusiva in materia urbanistica, così come, del resto, fa la Costituzione, all'articolo 117, per le Regioni a statuto ordinario.

Il successivo articolo 20 stabilisce che il presidente e gli assessori regionali esercitano, tra l'altro, le funzioni esecutive e amministrative nelle materie attribuite alla competenza legislativa e amministrativa, tenuto conto che le funzioni connesse alla presentazione e alla promulgazione delle leggi non possono considerarsi amministrative in senso proprio e che, nelle materie non attribuite alla competenza legislativa della Regione, l'attività degli organi regionali è svolta secondo le direttive del Governo dello Stato (non sembra, peraltro, che tale attività sia stata mai in concreto esercitata).

Tralasciando di soffermarci sulla disputa sorta, al momento dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, sulle effettive intenzioni del Costituente o meglio sul fatto se esso abbia o non valutato appieno la portata dell'attribuzione alle Regioni di una materia così importante e complessa come l'urbanistica, per le implicazioni e i riflessi che essa comporta nei riguardi dell'assetto dell'intero territorio nazionale, disputa che non riveste nessun interesse pragmatico, dobbiamo affrontare il problema del passaggio delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione e delle norme che in concreto lo disciplinano.

Anzitutto deve rilevarsi che, data la circostanza, peculiare della Sicilia, che, all'atto dell'istituzione della Regione, era in essa costituito uno speciale organo amministrativo alle dirette dipendenze del Capo del Governo, cioè l'Alto commissario, previsto dal decreto-legge 18 marzo 1944, n. 91, il legislatore si è preoccupato di disciplinare con norme transitorie, contenute nel decreto-legge del Capo provvisorio dello Stato 30 giugno 1947, n. 567, il periodo intercorrente tra l'istituzione della Regione ed il passaggio effettivo delle funzioni dallo Stato a quest'ultima.

In sostanza le attribuzioni spettanti all'Alto commissario per la Sicilia, vengono dal decreto n. 567 immediatamente trasferite agli organi regionali. Tra esse deve ritenersi compresa, nonostante le incertezze del testo legislativo, anche la materia urbanistica.

Tuttavia con decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878, le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici pre-

viste nell'articolo 20 dello Statuto speciale vengono demandate alla Regione. Non vi è dubbio che con tale atto, nonostante che il titolo parli soltanto di opere pubbliche, anche le funzioni amministrative concernenti l'urbanistica sono passate alla Regione. Lo articolo 7 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 878 deferisce, poi, al Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche le funzioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici in materia di opere pubbliche.

Del resto la Regione, con legge 18 febbraio 1956, n. 12, ha specificamente disciplinato il procedimento di formazione e di approvazione del piano regolatore generale di Palermo e, stante il concreto esercizio della potestà legislativa sullo specifico problema dello svolgimento delle funzioni amministrative, qualsiasi disputa sulla legittimità del procedimento di approvazione del piano deve ritenersi superata, nonostante il contrasto esistente in dottrina sul punto se il generico esercizio della potestà legislativa da parte della Regione in determinate materie, valga ad operare automaticamente il passaggio delle funzioni amministrative in tali materie.

La citata legge regionale n. 12, con esplicito richiamo all'articolo 6 della legge regionale 4 dicembre 1954, n. 43, che rendeva obbligatoria per il Comune di Palermo la redazione del piano regolatore generale (1) e di un piano particolareggiato di risanamento, stanziando all'uopo 200 milioni di lire, stabilì che il piano regolatore generale, quello particolareggiato di risanamento di Palermo nonché il piano territoriale di coordinamento dei 13 comuni contermini fossero pubblicati secondo quanto previsto dalla legge 7 ottobre 1951, n. 1402, concernente i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra e approvati dal Presidente della Regione, su proposta dell'asses-

(1) È da tener presente che la determinazione dei comuni obbligati a redigere il piano regolatore generale è demandata, per motivi di carattere pratico, dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, ad un atto amministrativo.

sore regionale ai lavori pubblici, sentito il parere del Comitato esecutivo della Commissione regionale urbanistica.

Le norme che disciplinano il procedimento di formazione e approvazione dei predetti piani possono, pertanto, così riassumersi:

a) la legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, per quanto attiene al contenuto, alla formazione e all'adozione dei piani;

b) la legge 7 ottobre 1951, n. 1402, per quel che concerne la fase della pubblicazione e quella conseguente delle osservazioni ed opposizioni;

c) l'ultimo comma dell'articolo 6 della citata legge regionale n. 12 per la fase conclusiva del procedimento.

A questo proposito potrebbe rilevarsi un contrasto tra quanto stabilito da tale ultima disposizione, secondo la quale l'organo consultivo è la Commissione regionale urbanistica, e il citato articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 878, che indica nel Comitato tecnico amministrativo l'organo sostitutivo, nella Regione, del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Tale contrasto è stato tuttavia superato dall'Amministrazione regionale che — in sede di approvazione del piano — ha sentito il parere di entrambi gli organi.

2. — L'Amministrazione comunale di Palermo ha sempre tenuto presente il problema del piano regolatore generale, come strumento di azione amministrativa da un lato e come indirizzo per l'edificazione privata dall'altro.

In particolare, nel dopoguerra, dopo la redazione ed approvazione del piano di ricostruzione, il Consiglio comunale, con delibera 19 ottobre 1949 n. 1818, costituì una Commissione consultiva per la compilazione del piano regolatore generale (successivamente integrata con le deliberazioni 13 maggio 1951 n. 89 e 29 ottobre 1954 n. 6313) che però iniziava i suoi lavori soltanto 5 anni più tardi.

All'atto dell'insediamento, avvenuto il 7 giugno 1954, erano presenti, sotto la presidenza del sindaco, avvocato professor Gioacchino Scaduto, i seguenti componenti: ono-

revole ingegner Francesco Costarelli (deputato regionale designato dal Presidente della Regione); professor avvocato Pietro Virga (assessore comunale ai lavori pubblici); ingegner Francesco Di Maggio (sindaco del comune di Isola delle Femmine); ingegner Alessandro Ferretti (consigliere comunale); ingegner Mariano La Rocca (consigliere comunale); professor Gaspare Cusenza (consigliere comunale); Giuseppe Gerbino (consigliere comunale); dottor ingegner Domenico La Cavera; professor ingegner G.B. Filippo Basile (designato dalla facoltà di ingegneria dell'università di Palermo); architetto ingegner professor Edoardo Caracciolo (designato dalla facoltà di ingegneria dell'università di Palermo); architetto professor Giuseppe Spatriano (designato dal collegio degli ingegneri ed architetti); professor ingegner Giuseppe Tesoriere (designato dal collegio degli ingegneri ed architetti); ingegner Adamo (per l'ingegnere capo del Genio civile); professor ingegner Armando Dillon (soprintendente ai monumenti); ingegner Vincenzo Rizzo (capo sezione lavori delle ferrovie dello Stato); ingegner Antonio Marino (capo ufficio nuove costruzioni delle ferrovie dello Stato); professor dottor Francesco Donzelli (ufficiale sanitario); ingegner Vincenzo Nicoletti (direttore ufficio tecnico comunale); ingegner Gino Ovazza (capo sezione ufficio tecnico comunale).

Con successiva delibera 31 marzo 1955 n. 1720, in considerazione dello stanziamento di 200 milioni effettuato con legge regionale 4 dicembre 1954, n. 43, la Giunta municipale disciplinava la composizione e il funzionamento degli uffici comunali posti a disposizione del Comitato redazionale del piano e impartiva istruzioni all'Assessorato ai lavori pubblici per la costituzione definitiva del Comitato stesso. Tale deliberazione veniva ratificata ed integrata con la delibera commissariale 27 dicembre 1955.

Il Commissario prefettizio provvedeva, poi, nella stessa data a costituire il Comitato di redazione chiamando a farne parte:

a) l'ingegner Vincenzo Nicoletti, con funzione di dirigente;

b) il professor architetto Edoardo Caracciolo;

c) il professor architetto Giuseppe Caronia;

d) il professor Architetto Luigi Epifanio;

e) il professor architetto Giuseppe Spatriano;

f) il professor architetto Pietro Villa;

g) il professor architetto Vittorio Ziino.

La Commissione consultiva esauriva i suoi compiti il 9 giugno 1956 e risulta aver tenuto complessivamente 18 sedute nelle quali vennero prese in esame e sostanzialmente approvate le proposte formulate prima dalle varie sottocommissioni e poi dal Comitato di redazione.

Nelle ultime sedute affiorarono ripetutamente due esigenze contrapposte, quella dell'opportunità che il piano venisse adottato subito dal Commissario prefettizio per consentire l'applicazione immediata delle misure di salvaguardia previste dalla legge 3 novembre 1952 n. 1902, modificata dalla legge 21 dicembre 1955, n. 1357, e quella di attendere che sul piano si pronunciasse il nuovo Consiglio comunale.

Inoltre non mancarono perplessità sulla possibilità che in sede di Consiglio comunale « gli interessi particolaristici riaffiorassero in tale quantità e con vie traverse di penetrazione che di piano regolatore non si può parlare più » (intervento del professor Caronia nella seduta del 9 giugno 1956).

3. — Il piano elaborato come sopra risulta dimensionato, secondo la relazione illustrativa, per 800 mila abitanti da raggiungersi entro un periodo di 25-35 anni. La densità territoriale, compresi i parchi della Favorita, dell'Oreto e di Monte Pellegrino, è di 185 ab/ha, mentre la densità territoriale, esclusi tali grandi parchi, sale a 225 ab/ha. Il progetto è stato elaborato, stante anche le precise disposizioni legislative, in una visione comprensoriale, cioè sono stati tenuti pre-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

senti anche i problemi del coordinamento con i comuni dell'*hinterland* palermitano indicati nella citata legge regionale n. 12.

Gli insediamenti residenziali esterni all'abitato esistente e separati da esso da fasce di verde sono stati localizzati lungo la costa di Romagnolo, nella Piana dei Colli e a Passo di Rigano.

Inoltre sono state indicate per la creazione di quartieri autosufficienti a cura degli enti per l'edilizia pubblica alcune zone in località Croceverde Giardina, Chiavelli e fra Passo di Rigano e Mortillaro.

Per quanto riguarda le industrie si è preferito prevedere zone di media e piccola estensione presso Romagnolo e nella Piana dei Colli. Non si sono previsti centri direzionali e commerciali rigorosamente selezionati e concentrati, ripiegando sull'indicazione di zone miste prevalentemente nell'ambito dell'agglomerato esistente.

Il problema della grande viabilità è affrontato con la creazione di sei assi di scorrimento longitudinale grosso modo paralleli alla direttrice via Maqueda-via Libertà e con una strada di arroccamento (circonvallazione) congiungente la statale per Trapani alla prevista autostrada per Catania.

Le attrezzature ed i servizi risultano divisi in due grandi categorie secondo la funzione che devono assolvere:

- a) attrezzature di carattere generale, regionale ed urbano;
- b) attrezzature di quartiere.

Il piano, attraverso l'istituzione di 13 classi o zone edilizie e la creazione di zone verdi, mira — nell'intenzione dei progettisti — a frantumare « l'estrema compattezza che va assumendo la nuova edilizia palermitana ». Tuttavia i parametri delle zone R4 e R5 con densità di 540-550 e di 350-450 ab/ha non possono non lasciare perplessi, talchè gli stessi progettisti dichiarano che essi sono stati inseriti « onde tenere conto dello stato di fatto nelle zone di immediato ampliamento e non creare grosse fratture volumetriche ed economiche ».

Per quanto riguarda il risanamento, i progettisti hanno ritenuto che non si potesse prescindere da uno studio di piano particolareggiato e che anzi il sistema migliore fosse quello del procedere caso per caso, evitando il ricorso a metodi costanti d'intervento.

La tabella seguente allegata alla relazione illustrativa compendia i dati essenziali del piano.

Indicazione delle zone	Territorio in ha	N. abitanti	Densità
Comunale	15.864,00	800.000	
Urbana compresi Favorita, Monte Pellegrino e Oreto	4.338,00	800.000	185 ab/ha
Urbana esclusi Favorita, Monte Pellegrino e Oreto	3.575,00	800.000	225 ab/ha
Zone residenziali, escluse le zone di villeggiatura	1.932,00	800.000	414 ab/ha
Zona R1 (risanamento)	261,60	104.640	400 ab/ha
Zona R2 (riordino)	83,00	41.500	500 ab/ha
Zona R3 (esistente)	345,20	204.628	590 ab/ha
Zona R4 (4,5 mc/mq.)	28,80	12.972	450 ab/ha
Zona R5 (3,5 mc/mq)	355,70	124.495	350 ab/ha
Zona R6 (2,5 mc/mq)	520,60	130.150	250 ab/ha
Zona R7 (1,5 mc/mq)	18,80	2.820	150 ab/ha
Zona R8 (0,5 mc/mq)	23,00	1.150	50 ab/ha
Zona R9 (villeggiatura)	143,00	—	—
Zona R10 (borgate)	171,50	34.300	200 ab/ha

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Indicazione delle zone	Territorio in ha	N. abitanti	Densità
Zona R11 (ed. speciale)	6,80	3.400	500 ab/ha
Zona R12 (p. di ricostruzione)	79,00	39.500	500 ab/ha
Zona R13 (convenzionata)	38,00	19.000	500 ab/ha
Mondello-Sferracavallo-Tommaso Natale	160,00	40.000	250 ab/ha
E. P.	112,00	28.000	250 ab/ha
Residenziali miste (artigianali)	6,50	2.925	450 ab/ha
Residenziali miste e direzionali	20,60	4.120	200 ab/ha
Residenziali miste e turistiche	32,00	6.400	200 ab/ha
<i>Zone a verde:</i>			
Zone a verde agricolo	11.526	—	—
Zone a verde escluso verde agricolo	1.453	800.000	18 mq/ab
Verde pubblico compresi Favorita, Oreto e Monte Pellegrino	1.182	800.000	14,8 mq/ab
Verde pubblico esclusi Favorita, Oreto e Monte Pellegrino	420	800.000	5,25 mq/ab
Verde attrezzato	271	—	—
Attrezzature	380	—	—
Zone industriali	230	—	—

Il progetto era accompagnato da un testo di norme d'attuazione, alcuni articoli del quale rivestono importanza fondamentale ed appaiono in linea con le moderne concezioni urbanistiche, primi fra tutti gli articoli 5 e 6 che — anticipando a addirittura andando oltre le norme della legge 6 agosto 1967 numero 765 — prevedono l'alternatività tra piano particolareggiato e piano di lottizzazione nonché il divieto di edificazione nelle zone di ampliamento in assenza di strumenti attuativi.

Agli articoli 7 e 8 viene poi disciplinato minutamente il procedimento per l'approvazione delle lottizzazioni e delle relative convenzioni, per le quali le opere di urbanizzazione primaria vengono poste a totale carico dei privati proprietari.

L'articolo 9 subordina la realizzazione dei piani di lottizzazione all'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Pure importante è l'istituzione prevista all'articolo 16 di una Commissione urbanistica che è chiamata ad esprimere il proprio parere sull'attuazione del piano generale, dei

piani particolareggiati e di lottizzazione e che, in pratica, viene ad affiancarsi alla Commissione edilizia.

Nonostante i contrasti e le pur autorevoli perplessità espresse dalla Commissione di cui al n. 2, il progetto di programma regionale generale venne demandato all'approvazione dell'organo deliberante rappresentativo, nel frattempo rieletto, che lo adottò con le deliberazioni 8, 9 e 10 agosto 1956 numeri 453, 454 e 455.

È da tener presente che in tale occasione il Consiglio comunale chiese agli organi regionali di sospendere l'approvazione dei piani particolareggiati per i rioni Monte di Pietà e Steri-via Butera adottati dal Commissario prefettizio con delibera 14 marzo 1956 n. 241. Tale richiesta venne accolta e i piani restituiti al Comune.

Durante il periodo di pubblicazione pervennero al Comune 1233 osservazioni da parte di enti, associazioni e privati, mentre fuori dei termini prescritti ne pervennero oltre 75.

Su tali osservazioni il Comitato di redazione del piano e, per una parte, la Commis-

sione consiliare per i lavori pubblici, formularono le proprie deduzioni che portarono alla redazione di ben 110 varianti grafiche agli elaborati di progetto, alcune delle quali di notevole portata. Nel corso dell'esame delle osservazioni furono, però, avvertite anche nuove esigenze talchè vennero modificate anche parti non interessate dalle osservazioni per cui venne a crearsi « tutta una nuova serie di rapporti e di vincoli del tutto diversi e talvolta contrastanti con quelli previsti dal piano generale deliberato dal Consiglio comunale » (nota 21 luglio 1958 numero 7564 dell'ufficio municipale dei lavori pubblici).

4. — Stante tale situazione e tenuto conto del fatto che il piano particolareggiato di risanamento non era stato ancora adottato e che agli elaborati in scala 1:5000 erano stati aggiunti quelli in scala 1:2000 con la specifica indicazione delle aree di uso pubblico e per la costruzione di scuole, chiese, mercati eccetera, con la predetta nota vennero posti al Collegio di difesa del Comune alcuni quesiti sulla procedura da seguire.

Il Collegio di difesa, con parere, invero alquanto farraginoso, reso nella seduta del 26 luglio 1958 suggerì di sottoporre al Consiglio comunale i nuovi elaborati come modifiche del precedente progetto di piano regolatore generale adottato con le citate delibere dell'agosto 1956.

Si diceva che il parere è piuttosto farraginoso in quanto in esso sono presenti argomentazioni non perfettamente rettilinee ed altre palesemente erronee, come quelle relative al termine di presentazione delle osservazioni.

In seguito a tale parere e a distanza di ben 16 mesi, il Consiglio comunale, con delibera 20 novembre 1959 n. 458, adottò il nuovo piano generale, mentre l'adozione del piano di risanamento avveniva il giorno successivo con delibera n. 459.

Poichè nel frattempo erano stati ultimati gli studi per il piano territoriale di coordinamento, disposto dalla legge regionale 18 feb-

braio 1956 n. 12, il nuovo piano regolatore generale di Palermo ha tenuto conto in linea di massima delle risultanze di tali studi in ispecie per ciò che concerne l'ubicazione e il dimensionamento delle zone industriali, la rete di comunicazioni e le previsioni di zone di interesse turistico.

Il nuovo piano regolatore generale risulta dimensionato per 850 mila abitanti contro gli 800 mila precedentemente previsti.

Gli obiettivi del piano possono — come si evince dalla relazione illustrativa — così riassumersi: spezzare, invertire le convergenze centripete dei quartieri residenziali, creando nuovi centri di attrazione lontani da quelli esistenti in modo da trasformare in reale spinta centrifuga quello che è stato finora solo un inerte accrescersi in una direzione (nord). A sussidio ed integrazione di tali obiettivi di capitale importanza sarà il ruolo giocato da grandi cunei di verde che penetrano nella città e dalla valorizzazione dei quartieri periferici attraverso il verde attrezzato e la creazione delle zone industriali di Brancaccio-Roccella a sud e S. Lorenzo a nord.

A ciò si aggiunga il centro direzionale previsto a margine della nuova via in asse con lo stadio nonchè le nuove zone residenziali, con particolari attrezzature di quartiere, di Sperone, quella tra le due borgate di Uditore e Passo di Rigano e quella di Partanna-Mondello.

L'agglomerato urbano ha tre direttrici principali d'espansione: nord, sud e ovest. In sostanza le nuove zone residenziali possono dividersi nelle seguenti categorie:

- a) completamento di zone già in parte edificate;
- b) quartieri periferici;
- c) quartieri previsti intorno ai nuclei delle borgate esistenti;
- d) quartieri satelliti.

Nella relazione illustrativa vengono indicate le seguenti zone residenziali di espansione:

Zone residenziali settentrionali di espansione.

1) Zona di via Notarbartolo, compresa grosso modo tra la circonvallazione, la via G.E. Di Blasi e il prolungamento della via Imperatore Federico. Essa è attualmente solo in piccola parte urbanizzata e costruita. Congloberà in sé alcuni quartieri di edilizia popolare sovvenzionata (Noce, Notarbartolo, Malaspina, Palagonia) ed alcuni nuclei di borgate (Palagonia, Malaspina).

2) Zona della nuova via detta in asse dello stadio compresa tra la via Imperatore Federico (prolungamento), la via Libertà (prolungamento), l'ultimo tratto della via Pedemontana e la via di Circonvallazione. È la zona di espansione più immediata, ed è probabile che sarà la prima ad essere costruita spontaneamente dalla edilizia privata. Comprende entro i suoi limiti un grosso nucleo di edilizia popolare (il quartiere delle Rose) ed un grosso quartiere periferico, Resuttana.

Questa zona residenziale assumerà una particolare importanza per il fatto che in essa è compreso il centro direzionale nord e inoltre è limitrofa alla grande zona di attrezzature di alto livello in prossimità di S. Lorenzo.

3) I quartieri che dalla via Libertà vanno sino al quartiere dell'Acquasanta. In parte già previsti dal piano di ricostruzione ne rispettano, finché è possibile, le previsioni. Essi appartengono tutti alla prima delle quattro categorie sopra definite; più che vere e proprie zone di espansione si possono considerare come completamenti.

4) e 5) Il quartiere che si articola attorno alla borgata di S. Lorenzo includendo anche il Villaggio Ruffini. Esso si collegherà all'altro quartiere che nascerà dall'espansione della borgata di Pallavicino, dal quale è separato dalla via Libertà.

6) Il quartiere è provvisoriamente denominato « Espansione nord »; è probabile che la sua realizzazione sarà la più lontana nel tempo. Esso costituirà infatti un quartiere autosufficiente di nuovo impianto in una zona attualmente rurale.

Zone residenziali occidentali di espansione.

7) I quartieri, che, entro la circonvallazione, via via si succedono dal quartiere di via Notarbartolo procedendo verso sud sino alla grande zona di verde attrezzato che costeggia la via Brasa, hanno tutte le caratteristiche di completamento e integrazione di quartieri esistenti.

Lungo quella direttrice infatti esistono già i quartieri della Noce e di via Perpignano, di via G.E. Di Blasi, di via Cappuccini e di via Pitrè, di corso Calatafimi e di corso Pisani.

È una zona caratterizzata in buona parte da edilizia in cattive condizioni, talvolta da risanare. Le nuove zone residenziali, rialzando il tono medio dell'edilizia e quindi l'appetibilità delle zone, dovrebbero costituire una spinta all'autorisanamento delle zone peggiori.

8) Al di fuori della circonvallazione si trovano molti piccoli nuclei edilizi di diversa importanza. Attorno a quelli attualmente più consistenti o in maggior dinamismo di espansione, sono previste nuove zone residenziali. Le borgate più grosse sono quelle di Uditore e Passo di Rigano che con le rispettive espansioni formeranno un grosso quartiere satellite. Zone edilizie più ridotte sorgeranno attorno alle borgate di Cruillas, Mortillaro, Margifaraci, Altarello di Baida.

9) Quartieri satelliti di edilizia sovvenzionata sorgeranno nelle contrade Borsellino e Petrazzi.

Essi prendono rispettivamente il nome di Borgo Nuovo e quartiere CEP. I collegamenti con la città saranno assicurati dai prolungamenti delle vie Imperatore Federico e Notarbartolo.

10) Più a sud, entro la circonvallazione, incuneato tra la zona di verde attrezzato di via Brasa e il parco dell'Oreto, il quartiere Medaglie d'Oro unifica il vecchio rione della via Brasa con i nuovi nuclei di edilizia popolare del quartiere di S. Rosalia e Bonagia.

11) A sud dell'Oreto è già in via di esecuzione il quartiere satellite Ulivia, anch'esso di edilizia sovvenzionata, cui si affianche-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rà all'esterno della circonvallazione il quartiere Bonagia.

Zone residenziali meridionali di espansione.

Le espansioni a sud possono dividersi in due grandi blocchi.

12) Quello a est della ferrovia che comprende il quartiere di via Oretto, la borgata Guadagna e il nuovo nucleo edilizio attorno alla borgata Brancaccio.

13) Tra la ferrovia e il mare l'insieme dei nuovi quartieri, destinati ad assumere una grande importanza in concomitanza con la valorizzazione turistica della litoranea, e con la creazione di notevoli attrezzature cittadine.

La localizzazione degli insediamenti industriali principali è fatta come segue, tenuto conto che anche nel verde agricolo è possibile la realizzazione di industrie:

- a) Roccella-Brancaccio;
- b) S. Lorenzo;
- c) Acquasanta;
- d) Tommaso Natale;
- e) Partanna-Mondello.

Mentre nella relazione viene precisata la funzione del verde agricolo inteso non come zona destinata propriamente all'agricoltura, vengono sottolineate le difficoltà di ubicare adeguatamente gli insediamenti per le attività terziarie; tuttavia si prevede la creazione di un nuovo centro direzionale.

Per quanto riguarda la viabilità le direttrici vengono indicate come segue:

1) selezione funzionale dei diversi tipi di traffico con conseguente creazione di una rete differenziata;

2) allontanamento dal vecchio centro storico di qualsiasi traffico non diretto ad esso;

3) previsione non immediata di una rete ferroviaria sotterranea.

Con la redazione delle planimetrie in scala 1:2000, per le zone ove l'edificazione è già in atto o è prevista nell'immediato fu-

turo vengono previste e localizzate specificamente le attrezzature necessarie.

Come si è detto, largo posto è fatto alle previsioni di verde pubblico, privato e attrezzato secondo tre principali direttrici:

- a) creazione di zone verdi nelle nuove zone di espansione;
- b) conservazione e arricchimento dei grandi parchi a servizio dell'intera città;
- c) miglioramento del verde nell'abitato esistente.

La tabella seguente dà la misura quantitativa di quanto si è cercato sopra di descrivere:

Superficie totale comunale: ha 15.864,00.

Zone residenziali	ha	ab/ha	abitanti
R 1	234,15		90.000
R 2	25,20		12.600
R 3	50,10	700	35.070
R 4	282,45	700	197.715
R 5	135,40	250	33.850
R 6	35,60	600	55.210
R 7	24,80	600	48.730
R 8	294,80	200	58.960
R 9	145,10	400	106.770
R 10	274,10	300	82.230
R 11	563,20	200	112.680
R 12	110,09	100	11.009
R 13	401,35	75	41.365
R 14	82,70	50	4.135
R 15	82,60		
Totale . . .			894.284

Zone attrezzate

Zona turistica . . .	{	esistente	16,50	
		futuro	21,20	
		totale		37,70
Zona industriale . .	{	esistente	121,00	
		futuro	183,60	
		totale		304,60
Zona artigiana . . .	{	esistente	4,20	
		futuro	—	
		totale		4,20

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Zona cimiteriale	{ esistente 46,80 futuro 17,40 ----- totale 64,20	Università	{ esistente 17,20 futuro 43,00 ----- totale 60,20
Zona di rispetto	{ futuro 113,80 ----- totale 138,80	Scuole inferiori	{ esistente 23,00 futuro 60,55 ----- totale 83,55
Zona sacra	{ futuro 14,40 ----- totale 14,40	Scuole superiori	{ esistente 4,00 futuro 23,00 ----- totale 27,00
Fiera	{ futuro 23,30 ----- totale 23,30	Alberghi e ric.	{ esistente — futuro — ----- totale —
Zona annonaria	{ esistente 10,20 futuro 11,40 ----- totale 21,60	Autorimesse urba- ne	{ esistente 3,60 futuro — ----- totale 3,60
Ferroviaria por- tuale	{ esistente 91,30 futuro 25,50 ----- totale 116,80	Chiese	{ esistente 23,20 futuro 14,25 ----- totale 37,45
Centro direzionale	{ futuro 14,70 ----- totale 14,70	Assistenziali	{ esistente 66,70 futuro 5,30 ----- totale 72,00
Aeroporto	{ esistente 48,80 ----- totale 48,80	Ospedali	{ esistente 102,20 futuro 33,50 ----- totale 135,70
<i>Attrezzature</i>		Caserme	{ esistente 112,20 futuro — ----- totale 112,20
Culturali	{ esistente — futuro 9,6 ----- totale 9,6	Carceri	{ futuro 18,00 ----- totale 18,00
Svago	{ esistente 4,95 futuro 7,60 ----- totale 12,55	Mercati	{ esistente 1,20 futuro 4,60 ----- totale 5,80
Sportive	{ esistente 1,80 futuro 4,70 ----- totale 6,50	Bruciatori immon- dizie	{ esistente — futuro 5,00 ----- totale 5,00
Amministrative	{ futuro 1,00 ----- totale 1,00	Approv. idrico	{ esistente 1,60 ----- totale 1,60
Uffici regionali	{ futuro 3,10 ----- totale 3,10		

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TV	{ esistente 2,90	Università	{ esistente 39,60
	totale 2,90		{ futuro 48,00
			totale 87,60
Pompieri	{ futuro 1,50	Teatro	{ esistente 2,00
	totale 1,50		{ futuro —
			totale 2,00
Eliporti	{ futuro 3,80	Culturali	{ esistente —
	totale 3,80		{ futuro 11,85
			totale 11,85
Autostazioni	{ futuro 4,80	Verde pubblico	{ esistente 820,95
	totale 4,80		{ futuro 565,30
			totale 1.386,25
Centrale latte	{ futuro 2,70	Verde privato	{ esistente 16,60
	totale 2,70		{ futuro 0,50
			totale 17,10
Riformatorio	{ esistente 2,00	Verde agricolo	{ esist. 8.034,10
	totale 2,00		{ }
			totale 8.034,10
Faro	{ esistente 0,15		
	totale 0,15		
Stazione funivia	{ futuro 0,05		
	totale 0,05		
Verde attrezzato			
Sport	{ esistente 45,40		
	{ futuro 170,90		
	totale 216,30		
Svago	{ esistente —		
	{ futuro 44,80		
	totale 44,80		
Camping	{ esistente —		
	{ futuro 25,00		
	totale 25,00		
Ricettive	{ esistente —		
	{ futuro 2,20		
	totale 2,20		
Ospedalieri	{ esistente —		
	{ futuro 1,40		
	totale 1,40		

Nel quadro delle previsioni del p.r.g. si inserisce il piano particolareggiato per il risanamento dei quattro mandamenti: Palazzo Reale, Monte di Pietà, Castellammare e Tribunali.

Sulla scorta di studi analitici riportati nella relazione al piano particolareggiato, si è arrivati alle seguenti conclusioni:

a) diminuzione del volume costituito e decremento della popolazione dai 126 mila abitanti ad 85 mila;

b) individuazione di sette comunità (Alberghiera, Duomo, Casa Professa, Teatro Massimo, Fiera Vecchia, S. Domenico e Kalsa), nei limiti del possibile, autosufficienti e servite da strade di penetrazione per evitare attraversamento del traffico di scorrimento;

c) completamento delle attrezzature necessarie alla vita di tali comunità;

d) selezione del traffico secondo criteri funzionali e di rispetto ambientale.

Le citate deliberazioni n. 458 e 459 vennero sottoposte alla Commissione provinciale di controllo che, con provvedimento 16 dicem-

bre 1959, n. 18863, non ravvisò motivi di riesame.

Esse vennero quindi pubblicate, unitamente agli atti ed elaborati con esse adottati, dal 26 dicembre 1959 al 25 gennaio 1960.

Avverso le previsioni dei due progetti di piano vennero presentate 1799 osservazioni ed opposizioni.

Su tali osservazioni ed opposizioni il Comune formulò le proprie deduzioni con le deliberazioni consiliari 6 luglio 1960, n. 234, 7 luglio 1960, n. 236, 9 luglio 1960, n. 239, 11 luglio 1960, n. 240 e 12 luglio 1960, n. 242, deliberazioni che vennero pubblicate per un sol giorno all'albo pretorio.

In seguito all'accoglimento di gran parte delle osservazioni ed opposizioni, che portò alla redazione di oltre 200 tavole con varianti grafiche agli elaborati del piano regolatore generale e a quello di risanamento, le previsioni di progetto risultarono sconvolte.

La tabella alle pagine seguenti riporta, attraverso l'indicazione del numero assegnato dal Comune, le osservazioni al piano regolatore generale accolte in senso più favorevole ai privati ricorrenti, cioè in aperto contrasto con la *ratio* dell'articolo 9 della legge numero 1150, in base alla quale le osservazioni sono ammesse soltanto come apporto collaborativo al perfezionamento del piano.

In totale delle modifiche apportate alle previsioni originarie 92 riguardano il verde pubblico, 10 il verde privato, 37 il verde attrezzato, 18 il verde agricolo, 50 i pubblici servizi, 197 la viabilità, 68 gli aumenti di cubatura in zone già destinate alle residenze. Dopo tali modifiche è facile immaginare cosa rimanesse dell'originario disegno urbanistico.

Il piano, dopo le deduzioni comunali, venne trasmesso in data 13 luglio 1960 alla Regione, che sottopose gli elaborati di progetto prima al Consiglio di giustizia amministrativa (parere 18 ottobre 1960, n. 282), poi al Comitato tecnico amministrativo presso il competente Provveditorato alle opere pubbliche (parere 5 giugno 1961, n. 43396) ed infine al Comitato esecutivo della Commissione regionale urbanistica, che espresse il proprio avviso il 1° agosto 1961, ma trasmise il voto soltanto il 5 marzo 1962.

I principali rilievi formulati dal Comitato tecnico amministrativo sul piano regolatore generale sono i seguenti:

a) inopportunità delle previsioni particolareggiate di cui alle planimetrie in scala 1:2000;

b) mancanza di un programma di attuazione del piano regolatore generale;

c) necessità di ampliare in modo non eccessivo le borgate e distacco delle medesime dalla zona cittadina mediante fasce di verde;

d) inidonea ubicazione e insufficiente dimensionamento del nuovo centro direzionale;

e) inopportunità di prevedere insediamenti industriali nel verde agricolo;

f) necessità di più idonee previsioni per uffici regionali;

g) necessità di ridurre la zona di espansione dell'Addaura e quella di villeggiatura sul Monte Pellegrino;

h) necessità di aumentare le aree destinate ad attrezzature ospedaliere.

Altri rilievi riguardano le norme di attuazione, il piazzale antistante la stazione di Notarbartolo, la circonvallazione e la via del porto, nonché le varianti apportate al piano in seguito all'accoglimento delle osservazioni presentate dai privati.

Il Comitato esecutivo della Commissione regionale urbanistica in gran parte si adeguò ai rilievi formulati dal Comitato tecnico amministrativo, sottolineando, per contro, la necessità di non stralciare le planimetrie in scala 1:2000 e di aumentare la densità prevista pel centro direzionale. Anche in merito alle osservazioni, il Comitato esecutivo ha in parte adottato autonome determinazioni.

Entrambi i predetti organi tecnici hanno formulato osservazioni sul piano territoriale di coordinamento e sul piano particolareggiato di risanamento dei quattro mandamenti. Su tale ultimo strumento sono pervenuti alla sconcertante conclusione che mancava il piano finanziario, nonostante questo facesse parte degli elaborati adottati e pubblicati dal Comune e che non potesse quindi

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Mutamento delle destinazioni di piano in sede di accoglimento delle osservazioni da parte del Consiglio comunale in senso più favorevole ai privati con riferimento alle previsioni originarie

Verde pubblico	Verde privato	Verde attrezzato	Verde agricolo	Pubblici servizi	Viabilità	Aumento di volume in zone già residenziali	Industriali	Militari
8	102	240	33	56 b	3	12	—	493
29	172	501 a	579 c	58	44	72	—	—
77 a	723 b	506	583 c	161	45	141	—	—
103	799	529	635	168	53	159	838 a	—
106	850	530	638 b	212	56 a	211	851	—
107	1191	531	962	238	64	221	—	—
133	1262	533	1110 b	299	77 b	223	1051	—
148	1496 c	535	1159	313	100	225	1134 a	—
153	132 U.L.	538	1182	367	119	227	—	—
164	1605 F.T.b	541	1198	374	129	229	—	—
184	—	579 b	1247	406	154	231	—	—
185	—	583 b	1337 b	439	182	232	—	—
253	—	723 c	1509	505	215	234	—	—
278	—	801 a	1537	551	216	250	—	—
314	—	844 a	10 U.L.	552	283	251	1612 F.T.a	—
330	—	865	136 U.L.	590	303	252	—	—
333	—	867	181 U.L.	642	304	325	—	—
357	—	953 a	1612 F.T.b	643	305	368	—	—
358	—	988	—	654	306	390 a	—	—
369	—	1048 b	—	723 d	327	393	—	—
371	—	1066	—	742	343	394	—	—
400	—	1146	—	765	352	425	—	—
432	—	1165 a	—	767	353	527 a	—	—
436	—	1166	—	768	362	528 a	—	—
437	—	1168	—	864	366	554	—	—
—	—	—	—	875	390 b	558	—	—
400	—	1146	—	765	352	425	—	—
432	—	1165 a	—	767	353	527 a	—	—
436	—	1166	—	768	362	528 a	—	—
437	—	1168	—	864	366	554	—	—
442	—	1179	—	875	390 b	558	—	—
443	—	1233	—	891 b	411	564	—	—
459 b	—	1296 b	—	933-980-982	419	621	—	—
484	—	1378	—	1083	435	629 a	—	—
492	—	1423 a	—	1100	455	632	—	—
495	—	28 U.L.a	—	1101	459 a	662	—	—
507	—	29 U.L.a	—	1103 a	461	715	—	—
515	—	30 U.L.a	—	1134 b	462	723 a	—	—
517	—	68 U.L.a	—	1178	—	871	—	—
523	—	1599 F.T.	—	1242	477	930	—	—
532 a	—	1605 F.T.c	—	1248	478	1065	—	—
536 a	—	1611 F.T.	—	1256	488	1098	—	—
539 a	—	—	—	1276	489	1125	—	—
540 a	—	—	—	1290	490	1129	—	—
579 a	—	—	—	1335 b	491	1131	—	—
583 a	—	—	—	1337 a	494	1149	—	—
636	—	—	—	1340 a	501 b	1160	—	—
646	—	—	—	1420	504	1212 b	—	—
657	—	—	—	1423 b	510	1225	—	—
674	—	—	—	28 U.L.b	514	1336	—	—
684	—	—	—	—	518	1339	—	—
779	—	—	—	30 U.L.b	527 b	1340 b	—	—
781	—	—	—	51 U.L.b	528 b	1341 b	—	—
800 a	—	—	—	169 U.L.	532 b	1379	—	—
813 IACP	—	—	—	1605 F.T.d	536 b	1380	—	—
838 b	—	—	—	—	539 b	1384	—	—
845	—	—	—	—	540 b	1440	—	—
863	—	—	—	—	544	1462	—	—
888	—	—	—	—	545	1473 b	—	—
890	—	—	—	—	569	1496 a	—	—
891 a	—	—	—	—	570	51 U.L.c	—	—
890	—	—	—	—	569	1496 a	—	—
891 a	—	—	—	—	570	51 U.L.c	—	—
921	—	—	—	—	585	61 U.L.	—	—
922	—	—	—	—	589	68 U.L.a	—	—
929	—	—	—	—	591	78 U.L.	—	—

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Mutamento delle destinazioni di piano in sede di accoglimento delle osservazioni da parte del Consiglio comunale in senso più favorevole ai privati con riferimento alle previsioni originarie

Verde pubblico	Verde privato	Verde attrezzato	Verde agricolo	Pubblici servizi	Viabilità	Aumento di volume in zone già residenziali	Industriali	Militari
970	—	—	—	—	599	82 U.L.	—	—
985	—	—	—	—	600	95 U.L.	—	—
1008	—	—	—	—	609	113 U.L.	—	—
1009	—	—	—	—	611	114 U.L.	—	—
1027 b	—	—	—	—	614	120 U.L.	—	—
1031	—	—	—	—	627	126 U.L.	—	—
1034	—	—	—	—	629 b	131 U.L.	—	—
1048 a	—	—	—	—	630	139 U.L.	—	—
1195 b	—	—	—	—	638 a	1605 F.T.a	—	—
1192	—	—	—	—	648	—	—	—
1296 a	—	—	—	—	649	—	—	—
1334	—	—	—	—	660	—	—	—
1341 a	—	—	—	—	666	—	—	—
1931 b	—	—	—	—	686	—	—	—
1395	—	—	—	—	690	—	—	—
1411	—	—	—	—	694	—	—	—
1417 a	—	—	—	—	695	—	—	—
1451	—	—	—	—	721	—	—	—
1456 b	—	—	—	—	722	—	—	—
1473 a	—	—	—	—	724	—	—	—
1485 b	—	—	—	—	737	—	—	—
1513	—	—	—	—	744	—	—	—
1535	—	—	—	—	763	—	—	—
5 U.L.	—	—	—	—	764	—	—	—
25 U.L.	—	—	—	—	774	—	—	—
62 U.L.	—	—	—	—	786	—	—	—
63 U.L.	—	—	—	—	800 b	—	—	—
68 U.L.b	—	—	—	—	801 b	—	—	—
84 U.L.	—	—	—	—	810	—	—	—
133 U.L.	—	—	—	—	812	—	—	—
133 U.L.	—	—	—	812	—	—	—	—
164 U.L.b	—	—	—	820	—	—	—	—
1598 F.T.	—	—	—	827	—	—	—	—
1606 F.T.	—	—	—	834	—	—	—	—
—	—	—	—	835	—	—	—	—
—	—	—	—	844 b	—	—	—	—
—	—	—	—	854	—	—	—	—
—	—	—	—	861	—	—	—	—
—	—	—	—	862	—	—	—	—
—	—	—	—	872	—	—	—	—
—	—	—	—	873	—	—	—	—
—	—	—	—	874	—	—	—	—
—	—	—	—	878	—	—	—	—
—	—	—	—	885	—	—	—	—
—	—	—	—	887	—	—	—	—
—	—	—	—	893	—	—	—	—
—	—	—	—	899	—	—	—	—
—	—	—	—	908	—	—	—	—
—	—	—	—	909	—	—	—	—
—	—	—	—	923	—	—	—	—
—	—	—	—	924	—	—	—	—
—	—	—	—	934	—	—	—	—
—	—	—	—	953 b	—	—	—	—
—	—	—	—	956	—	—	—	—
—	—	—	—	959	—	—	—	—
—	—	—	—	963	—	—	—	—
—	—	—	—	979	—	—	—	—
—	—	—	—	980	—	—	—	—
—	—	—	—	981	—	—	—	—
—	—	—	—	1019	—	—	—	—
—	—	—	—	1020	—	—	—	—
—	—	—	—	1022	—	—	—	—
—	—	—	—	1023	—	—	—	—
—	—	—	—	1027 a	—	—	—	—
—	—	—	—	1041	—	—	—	—
—	—	—	—	1049	—	—	—	—
—	—	—	—	1041	—	—	—	—

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Mutamento delle destinazioni di piano in sede di accoglimento delle osservazioni da parte del Consiglio comunale in senso più favorevole ai privati con riferimento alle previsioni originarie

Verde pubblico	Verde privato	Verde attrezzato	Verde agricolo	Pubblici servizi	Viabilità	Aumento di volume in zone già residenziali	Industriali	Militari
—	—	—	—	1049	—	—	—	—
—	—	—	—	1055	—	—	—	—
—	—	—	—	1057	—	—	—	—
—	—	—	—	1073	—	—	—	—
—	—	—	—	1089	—	—	—	—
—	—	—	—	1099	—	—	—	—
—	—	—	—	1103 b	—	—	—	—
—	—	—	—	1104	—	—	—	—
—	—	—	—	1110 a	—	—	—	—
—	—	—	—	1118	—	—	—	—
—	—	—	—	1120	—	—	—	—
—	—	—	—	1121	—	—	—	—
—	—	—	—	1140	—	—	—	—
—	—	—	—	1155	—	—	—	—
—	—	—	—	1161	—	—	—	—
—	—	—	—	1167	—	—	—	—
—	—	—	—	1170	—	—	—	—
—	—	—	—	1173	—	—	—	—
—	—	—	—	1212 a	—	—	—	—
—	—	—	—	1213	—	—	—	—
—	—	—	—	1218	—	—	—	—
—	—	—	—	1219	—	—	—	—
—	—	—	—	1220	—	—	—	—
—	—	—	—	1229	—	—	—	—
—	—	—	—	1238	—	—	—	—
—	—	—	—	1249	—	—	—	—
—	—	—	—	1250	—	—	—	—
—	—	—	—	1268	—	—	—	—
—	—	—	—	1272	—	—	—	—
—	—	—	—	1282	—	—	—	—
—	—	—	—	1310	—	—	—	—
—	—	—	—	1335 a	—	—	—	—
—	—	—	—	1341 c	—	—	—	—
—	—	—	—	1347	—	—	—	—
—	—	—	—	1374	—	—	—	—
—	—	—	—	1341 c	—	—	—	—
—	—	—	—	1347	—	—	—	—
—	—	—	—	1374	—	—	—	—
—	—	—	—	1391 a	—	—	—	—
—	—	—	—	1417 b	—	—	—	—
—	—	—	—	1418	—	—	—	—
—	—	—	—	1432	—	—	—	—
—	—	—	—	1456 a	—	—	—	—
—	—	—	—	1461	—	—	—	—
—	—	—	—	1476	—	—	—	—
—	—	—	—	1485 a	—	—	—	—
—	—	—	—	1487	—	—	—	—
—	—	—	—	1488	—	—	—	—
—	—	—	—	1496 b	—	—	—	—
—	—	—	—	1516	—	—	—	—
—	—	—	—	1533	—	—	—	—
—	—	—	—	12 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	17 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	20 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	50 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	51 U.L.a	—	—	—	—
—	—	—	—	85 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	91 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	93 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	97 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	102 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	115 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	153 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	164 U.L.	—	—	—	—
—	—	—	—	1578 F.T.	—	—	—	—

essere approvato anche perchè mancava la suddivisione in lotti, che però i progettisti demandavano esplicitamente ai piani esecutivi planivolumetrici da redigersi sia ad opera del Comune sia ad opera dei proprietari interessati (articolo 12 del testo originario delle norme di attuazione).

Il decreto di approvazione del piano regolatore generale di Palermo risulta emesso dal Presidente della Regione, sulla proposta degli Assessori allo sviluppo economico e ai lavori pubblici, sentita la Giunta regionale, il 28 giugno 1962 col n. 110-A.

In ordine a tale decreto deve rilevarsi che manca il concerto con il Ministro per i trasporti, concerto che — non avendo la Regione competenza in materia di ferrovie statali — non può ritenersi non necessario in base all'articolo 6 della legge regionale 18 febbraio 1956, n. 12.

Nel merito, l'aver ammesso, accanto alle planimetrie in scala 1:5000, quelle in scala 1:2000, nelle quali manifestamente è prevista una densità maggiore e che dalle prime risultano in più punti difformi, costituisce una delle cause del disordine edilizio della città di Palermo. Inoltre l'aver voluto considerare, con speciosi pretesti, il piano di risanamento come un semplice dettaglio del piano regolatore generale costituisce un grave attentato all'interesse pubblico in quanto, ferme restando le previsioni urbanistiche, l'unico risultato di tale assurda presa di posizione è quello di aver privato l'autorità amministrativa della possibilità di intervenire radicalmente, con l'arma delle espropriazioni, a togliere di mezzo uno sconcio igienico-edilizio.

L'assurdità dell'operato degli organi regionali è ancora più evidente se si considera che nel frattempo lo Stato aveva stanziato i fondi necessari all'azione di risanamento (leggi 30 gennaio 1962, n. 18 e n. 28).

Non può, d'altra parte, sottacersi che la volontà della Regione di impedire il risanamento dei vecchi mandamenti si è perpetuata anche dopo l'approvazione del piano regolatore generale in quanto i successivi progetti approntati dal Comune sono stati respinti con motivazioni non certo congrue (dichiarazione dell'assessore Guarraci nel verba-

le dell'adunanza della Commissione 21 gennaio 1970 per S. Pietro Castello). Tale atteggiamento potrebbe trovare spiegazione nell'intenzione di sottrarre all'autonomia comunale un compito spettantegli istituzionalmente per poterlo attribuire — come in effetti è poi avvenuto con l'articolo 30 della legge nazionale 5 febbraio 1970, n. 21 — ad una società gestita con criteri particolari.

Inoltre l'aver disatteso i pareri tecnici, secondo i quali doveva ridursi la densità edilizia, ha contribuito ad aggravare la situazione urbanistico-edilizia della città già compromessa per la mancanza di adeguati strumenti prima e per la singolare applicazione delle misure di salvaguardia poi.

Per quanto concerne le osservazioni, invece, il decreto fa in gran parte giustizia delle discutibili determinazioni adottate al riguardo dal Comune, tuttavia troppo tardi per i motivi di cui appresso si dirà.

Infine non certo perspicuo appare il testo delle norme di attuazione rielaborato in quanto manca della chiarezza e linearità necessarie ad una corretta esecuzione del piano.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione n. 29 del 30 giugno 1962 veniva dato annuncio dell'avvenuta approvazione del piano regolatore generale della città di Palermo. Nel contempo il provvedimento veniva comunicato al Comune.

Inopinatamente nella stessa data il decreto n. 110-A veniva trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione. Diciamo inopinatamente perchè nessuna disposizione prevede che i decreti del Presidente della Regione debbano essere sottoposti alla registrazione, salvo ovviamente quelli di contenuto finanziario.

Si apre così, nel momento stesso in cui venivano a scadere le misure di salvaguardia obbligatorie sancite dalla legge regionale 28 dicembre 1961, n. 29, un lungo e defatigante procedimento che doveva concludersi soltanto il 30 gennaio 1963, quando il provvedimento venne registrato. Di tale registrazione venne dato annuncio nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione il 9 febbraio successivo, mentre il testo del decreto venne integralmente pub-

blicato sul supplemento straordinario al numero 9 del 23 febbraio 1963.

Singolare è, per certo, il comportamento della Corte che, mentre non fa nessun accenno al problema della sussistenza dell'obbligo di registrazione, si affanna a formulare ogni sorta di rilievi sulla legittimità del provvedimento, rilievi privi di qualsiasi consistenza giuridica.

Nessuno contesta la validità del brocardo « utile per inutile non vitiatur », ma in questo caso l'inutile ha permesso una notevole perdita di tempo, ma soprattutto ha operato una nuova breccia nel sistema di salvaguardia del piano.

5. — Per comprendere appieno cosa è accaduto nel periodo intercorrente fra l'adozione e l'approvazione del piano regolatore generale della città di Palermo, è necessario tener, in primo luogo, presente quali erano le norme regolatrici dell'attività edilizia e cioè:

a) regolamento edilizio risalente al 1889, modificato ed integrato come da decreto interassessoriale 5 luglio 1956;

b) piano di ricostruzione limitato, come si è visto nella prima parte di questa relazione, ad alcune zone della città approvate con decreto del Presidente della Regione 8 luglio 1947, n. 12, con alcune varianti ad esso successivamente apportate;

c) normativa del piano adottato, relativamente alla sua componente limitativa, in virtù della facoltà di applicare le misure di salvaguardia demandata al Sindaco dalla legge 3 novembre 1952, n. 1902, modificata dalle leggi 21 dicembre 1952, n. 1357, e 30 luglio 1959, n. 615.

Mentre per i punti a) e b) non sorgono problemi di particolare rilievo, tranne ovviamente per quanto attiene al contenuto del regolamento edilizio e del piano di ricostruzione palesemente inadeguati e insufficienti a disciplinare lo sviluppo di una grande città come Palermo, per il punto c) occorre svolgere alcune considerazioni, che attengono al comportamento della Regione e a quello del Comune.

Anzitutto nè l'una nè l'altro hanno tenuto conto di un fatto estremamente importante e cioè che la delibera consiliare 20 novembre, 1959, n. 458, aveva avuto l'effetto di far scattare nuovamente, per le parti del piano rielaborate o modificate, le misure di salvaguardia per il periodo di tre anni (e non due, dato che era nel frattempo intervenuta la citata legge n. 615 del 1959). Il piano, pertanto, risultava salvaguardato fino al 21 novembre 1962, per la totalità o quasi, data l'ampiezza delle modifiche.

Non si comprende quindi a quale scopo venne emanata la legge regionale 31 maggio 1960, n. 16, ed il conseguente decreto di « proroga », che ha in effetti avuto il risultato di restringere, anzichè allungare, il periodo di salvaguardia.

Al collegio di difesa del Comune i termini reali del problema sfuggono completamente: basta leggere il parere 26 luglio 1958 per rendersene conto. Anzi potrebbe dirsi che le conclusioni di tale consesso (trattarsi cioè di modifiche al vecchio progetto e non di un nuovo piano) sembrano proprio intese a prevenire l'obiezione che le misure di salvaguardia potessero nuovamente prendere vigore dopo la nuova adozione. Ma il substrato logico-giuridico — più sottinteso che espresso — di tali argomentazioni è inconsistente, poichè, se è vero che il diritto del cittadino ad edificare non può essere limitato in perpetuo con misure di carattere provvisorio, è pure vero che, mutando il fine di pubblico interesse in base al quale tale diritto viene limitato, è quest'ultimo pubblico interesse che viene protetto e pertanto le misure di salvaguardia non rappresentano una proroga di quelle precedenti ma risultano fondate proprio sul fatto che le vecchie previsioni sono state mutate con la rielaborazione del piano o comunque con le ampie modifiche in esso introdotte.

Sul filo dell'equivoco è, del resto, condotto tutto il discorso di chiarimento fatto dall'Amministrazione comunale nella nota 30 maggio 1964, n. 884, nella quale comunque (meglio tardi che mai!) si comincia ad aver sentore dell'essenza del problema e si tenta di correre ai ripari, sfornando varie argomen-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tazioni per far apparire legittimo l'operato dell'Amministrazione stessa.

Ma anche a voler dare per buone tali argomentazioni assurde sotto il profilo giuridico (si leggano per esempio quelle relative alla gerarchia delle fonti dove si dimentica che la legge regionale 31 maggio 1960, n. 16, non proroga *sic et simpliciter* il termine di scadenza delle misure di salvaguardia, ma demanda tale compito ad un atto amministrativo che non poteva per certo introdurre deroghe alla legislazione vigente e che comunque risulta illegittimo sotto il profilo della falsità dei presupposti), noi ci troveremmo di fronte all'incontestabile realtà che le misure di salvaguardia hanno, proprio per effetto dei provvedimenti regionali di proroga, avuto durata minore di quella prevista dalla legislazione statale: trattasi di una sorta di commedia degli equivoci a tutto beneficio degli speculatori.

D'altro canto non sembra che il Comune, nella concessione di licenze edilizie nel periodo di salvaguardia, comunque computato, si sia attenuto a criteri rigorosi operando — specie per quelle richieste che, pur essendo in contrasto col piano, non ne « compromettevano » a suo giudizio la realizzazione — caso per caso (2).

Inoltre, l'aver ritenuto le proposte di modifica, formulate in sede di accoglimento delle osservazioni, come vere e proprie varianti ed applicando a queste, anzichè alle previsioni originarie, le misure di salvaguardia ha impedito al piano di essere uno strumento di pianificazione e di raggiungere, sia globalmente che singolarmente, gli obiettivi che i progettisti si erano prefissi, frustrando altresì lo sforzo degli uffici regionali che — in sede di approvazione — respinsero buona parte delle osservazioni.

Non è necessario spendere molte parole per dimostrare quanto sia stato arbitrario tale modo di procedere dell'Amministrazione comunale, poichè, se veramente avesse volu-

to, in sede di accoglimento delle osservazioni, formulare delle varianti più che delle proposte di varianti, avrebbe dovuto pubblicare le deliberazioni e i nuovi elaborati con essi adottati per il periodo previsto dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1403, richiamata dalla legge regionale 18 febbraio 1956, n. 12, e ciò in omaggio al principio per cui — in assenza di disposizioni contrarie — gli atti amministrativi possono essere variati soltanto con lo stesso procedimento seguito per l'emanazione di essi.

6. — Illuminante circa i delicati equilibri via via determinatisi tra Amministrazione comunale e regionale e sulle tendenze che — a seconda degli amministratori preposti ai rispettivi Assessorati all'urbanistica e allo sviluppo economico — si sono manifestate in seno a tali enti è la vicenda del piano territoriale di coordinamento.

La legge regionale 18 febbraio 1956, n. 12, stabilì che, oltre al piano regolatore generale, il Comune di Palermo predisponesse un piano territoriale di coordinamento, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, esteso ai comuni di Altofonte, Bagheria, Belmonte Mezzagno, Capaci, Carini, Casteldaccia, Cinisi, Ficarazzi, Piana degli Albanesi, S. Flavia, Terrasini, Torretta e Villabate.

Il progetto di piano, esteso anche ai comuni di Isola delle Femmine, Misilmeri ed Altavilla Milicia, venne trasmesso il 29 maggio 1958 alla Regione, che, prima di approvarlo, vi apportò notevoli modificazioni.

Nonostante che il decreto del Presidente della Regione porti la data del 31 dicembre 1963, n. 184/A, esso venne pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* soltanto il 15 marzo 1966, poichè la Corte dei conti lo registrò soltanto il 29 novembre 1965. Anche su tale registrazione permangono le perplessità relative a quanto rilevato per il decreto di approvazione del piano regolatore generale.

A prescindere, comunque, dalle questioni procedurali, deve sottolinearsi che, per quanto riguarda Palermo, il piano di coordinamento alterava notevolmente il già tartassato disegno urbanistico che avrebbe dovuto presiedere all'ordinato sviluppo della città.

(2) Per avere un'idea, anche semplicemente quantitativa, del fenomeno, basti pensare che dal momento dell'adozione del primo progetto di piano (11 agosto 1956) alla data di pubblicazione del decreto registrato sulla *Gazzetta Ufficiale* (23 febbraio 1963) sono state rilasciate 15.271 licenze.

Esso infatti mirava, in sostanza, a sostituire alla destinazione di verde agricolo altre destinazioni preordinate all'edificazione (villeggiatura, edilizia e villini, residenziali, eccetera).

L'Amministrazione comunale, però, non recepisce il piano territoriale che, per sua natura, non può trovare attuazione se non attraverso gli strumenti urbanistici dei singoli comuni, e sventa, almeno per il momento, la grave minaccia.

Non tanto l'Amministrazione regionale quanto i privati incalzano con ogni mezzo — ricorsi, atti stragiudiziali, eccetera — affinché si adempia il disposto dell'articolo 6 della citata legge n. 1150. Nell'aprile 1970 l'Amministrazione comunale sta per cedere ed elabora per il Consiglio comunale una proposta di variante al piano regolatore generale con la quale questo viene adeguato parzialmente al piano territoriale di coordinamento. Anche stavolta, però, prevale il buonsenso e la proposta viene ritirata alla stessa Amministrazione.

Da notizie apprese presso l'Assessorato regionale allo sviluppo economico, il piano territoriale di coordinamento sembra in fase di avanzata rielaborazione sulla base di criteri fondamentalmente diversi.

Tuttavia, come si dirà nel paragrafo successivo, le forze in lotta contro il verde agricolo di Palermo riportano, nel frattempo, una sostanziosa vittoria grazie al Consiglio di giustizia amministrativa.

È evidente comunque che le incertezze e le perplessità dell'azione amministrativa sia comunale che regionale appaiono determinate soprattutto dall'assenza della volontà politica di compiere le scelte più rispondenti all'interesse pubblico.

7. — Nel quadro delle vicende relative al piano regolatore della città di Palermo, grande rilievo assumono le decisioni che in merito ha pronunciato il Consiglio di giustizia amministrativa.

L'esame che segue non intende ovviamente esaurirle tutte, ma è volto a mettere in risalto quelle che hanno avuto maggiore importanza ai fini della disapplicazione di tale piano.

La prima decisione in ordine di tempo è la n. 298 del 1967, con la quale sono stati respinti due ricorsi proposti dal Comune avverso il predetto decreto.

Tale decisione non è tanto importante per le conclusioni, che in linea di massima possono essere condivise, quanto per alcune valutazioni della posizione difensiva del Comune in relazione a precedenti comportamenti dello stesso. Così riesce difficile spiegare come è possibile che, mentre in sede di Comitato esecutivo della Commissione regionale urbanistica il rappresentante dell'amministrazione comunale, ingegner Nicoletti, ebbe a chiarire che il piano particolareggiato di risanamento doveva essere inteso in senso improprio e poteva quindi essere approvato come semplice soluzione di dettaglio del piano regolatore regionale, il Comune abbia poi impugnato il decreto numero 110-A proprio per la mancata contestuale approvazione dei due piani (questo ovviamente a prescindere dalla bontà dell'una o dell'altra tesi).

Qualche perplessità destano le argomentazioni, contenute nella decisione *de qua*, relative al rigetto della censura avanzata dal Comune per il mancato concerto con il Ministero dei trasporti.

Tale circostanza non può non definirsi per lo meno singolare; in questa sede, però, vogliamo sottolineare soltanto il fatto che il Consiglio di giustizia amministrativa non si giova dell'unico argomento che può avere un certo valore e cioè la circostanza che la legge regionale 18 febbraio 1956, n. 12, nel disciplinare il procedimento di approvazione del piano, parla soltanto di decreto del Presidente della Regione su proposta dell'Assessore ai lavori pubblici (il piano fu poi in realtà approvato sulla proposta di questo assessore e di quello per lo sviluppo economico). Si potrà ritenere tale legge incostituzionale perchè nessuna competenza in materia ferroviaria è passata alla Regione, ma non v'è dubbio che al momento dovesse essere applicata. Non può comunque condividersi l'atteggiamento del Commissario dello Stato che non ha provveduto all'impugnativa di cui all'articolo 28 dello Statuto speciale nè quello del Ministro dei trasporti che, una volta venuto a conoscer-

za dell'adozione di piano, si è limitato a proporre una semplice osservazione senza darsi carico di seguire un procedimento che interessava impianti di così grande importanza (ancora più sconcertante è il comportamento processuale dello stesso Ministero che non riconosce nel giudizio in corso elementi tecnici tali da giustificare un suo interesse).

Estrema importanza riveste la decisione 31 ottobre 1968, n. 435, con la quale vengono accolti due ricorsi presentati da Terrasi Tommasa, non tanto per le conclusioni, che scaturiscono dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968 relativa all'imposizione di vincoli in sede di piano regolatore generale (articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150) quanto perchè in essa troviamo la conferma di quanto fatto presente nel rapporto Bevivino in merito alla circostanza che alcune convenzioni frettolosamente recepite nel piano regolatore di Palermo dall'Amministrazione non erano all'epoca affatto... convenzionate: lo attesta la stessa ricorrente nel sesto motivo di censura, motivo peraltro non accolto dal Consiglio in forza delle seguenti argomentazioni che non hanno bisogno di commento: « Come risulta dal considerando n. 26 del decreto impugnato si è tenuto presente che non si trattava di convenzione regolarmente approvata ed operante dal momento che essa è indicata come "compromesso senza data", anche se accettato dagli interessati. Risulta ben chiaro, quindi, dall'atto impugnato che si è recepito il contenuto urbanistico del compromesso (sic!) il quale contenuto è entrato così a far parte delle previsioni di piano regolatore senza in alcun modo influire sugli eventuali rapporti fra il Comune e la proprietaria ».

Val comunque la pena di notare che le conseguenze di questa decisione, che in sostanza dichiarava illegittime le previsioni di verde pubblico contenute nel piano regolatore generale di Palermo, sono state pressochè irrilevanti per l'intervenuta entrata in vigore della legge 19 novembre 1968, n. 1187, che, sia pure temporaneamente, ha riparato i guasti prodotti nel sistema della legislazione urbanistica dalla citata sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale.

Ma quelle che rivelano un orientamento del Consiglio rivolto contro ogni elemento qualificante del piano regolatore di Palermo sono tre decisioni emesse nel 1970, e precisamente la 4, la 6 e la 458; con tali decisioni viene portata a compimento l'opera già iniziata in sede di accoglimento delle osservazioni da parte del Consiglio comunale e continuata attraverso la sistematica elusione delle norme sulle misure di salvaguardia e attraverso l'assurda soluzione di alcuni problemi (come quello della mancata approvazione del piano di risanamento) adottata in sede di emanazione di decreto.

Dopo questo sottile e ben orchestrato lavoro, Palermo non ha che un simulacro di piano regolatore.

Istruttiva, per i sistemi adottati nel decidere dal Consiglio di giustizia amministrativa, è la decisione n. 4 con la quale viene dichiarata illegittima la destinazione di verde agricolo per mancata motivazione. A prescindere dal fatto che nel nostro ordinamento manca un obbligo generale di motivazione degli atti amministrativi e che le destinazioni di piano implicano valutazioni discrezionali della Pubblica amministrazione insindacabili dal giudice di legittimità, la decisione *de qua* è clamorosamente smentita in punto di fatto sia dal considerato n. 15 del decreto sia dalle pagine della relazione illustrativa al piano, che in sede statistica (ad esempio pagina 33) ed in sede di previsione (pagina 92) specifica il significato e la funzione del verde agricolo; inoltre si evince, dalle considerazioni fatte alla pagina 153 di tale relazione, che previsioni di piano e stato di fatto coincidono.

Il richiamo che la decisione fa a sopravvenute previsioni di piano territoriale non appare pertinente in considerazione del fatto che proprio questo secondo provvedimento è ingiustificato almeno per la parte relativa al verde agricolo talchè, oltre a non essere mai stato tradotto in prescrizioni attuative, è in corso di modifica ad opera degli organi regionali, come si è detto al paragrafo 6.

La decisione n. 6 del 1970, poi, appare di estrema gravità sia per i vizi di logica giuridica da cui è affetta sia per le conseguenze che appaiono incalcolabili. In sostanza, ar-

gomenta il Collegio, i vincoli a verde privato sono illegittimi se non è prevista la fonte dalla quale il Comune deve trarre l'indennità di cui all'articolo 25 della legge urbanistica che prevede la corresponsione di un indennizzo al proprietario di aree vincolate a giardini privati in misura eccedente le prescrizioni di zona. Ma il Collegio non si è accorto che l'articolo 25 non si riferisce ai vincoli imposti in sede di piano regolatore generale, altrimenti non avrebbero senso né il riferimento al « vincolo imposto oltre il limite delle prescrizioni di zona » (cioè quanto previsto dal piano regolatore) né il successivo articolo 40 che espressamente dichiara non indennizzabili i vincoli di zona e si è limitato a considerare la norma atomisticamente come se fosse avulsa dal contesto della legge di cui fa parte.

Del resto le argomentazioni del Collegio sono anche prive di logica interna, cioè, pure a voler ammettere per assurdo che l'articolo 25 si riferisca ai vincoli di piano regolatore, nella decisione n. 6 si sarebbe dovuta spendere qualche parola per dimostrare da un lato perchè il vincolo imposto sulla proprietà CIATSA eccedesse i vincoli di zona e dall'altro perchè la mancata previsione della fonte per il pagamento dell'indennità rendesse illegittimo il vincolo, stante la natura non espropriativa del vincolo stesso ed il preciso disposto dell'articolo 30 che prevedeva la necessità del piano finanziario soltanto in casi ben determinati.

Ma su tali punti essenziali la decisione tace.

Dicevamo che le conseguenze di tale decisione possono essere incalcolabili da un lato per il disorientamento che può portare nell'azione amministrativa e dall'altro per l'aumento delle pressioni dei privati (ivi compresi gli speculatori) sulla Pubblica amministrazione intese ad evitare, con lo spauracchio dell'indennizzo, vincoli di conservazione di giardini ed in genere del patrimonio di verde.

Per quanto riguarda il piano regolatore generale di Palermo non ci resta che prendere in esame la decisione 10 luglio 1970, n. 458, con la quale — in palese contrasto con la motivazione della precedente decisio-

ne n. 298 del 1968 sopraesaminata — viene accolto un ricorso perchè la Regione, in sede di approvazione del piano, aveva deciso per la reiezione di una osservazione adducendo erroneamente che anche le deduzioni comunali erano favorevoli al rigetto. Nella decisione n. 298 intere pagine sono volte proprio a sottolineare che un vizio di tal genere non può inficiare il provvedimento di approvazione in quanto esso rimane sorretto dai pareri degli organi tecnici (Comitato tecnico amministrativo del Provveditorato alle opere pubbliche e Commissione regionale urbanistica) ai quali la motivazione del provvedimento stesso fa esplicito riferimento. Ma v'è di più: il Collegio — come è naturale — volle in tale decisione riservarsi la possibilità di decidere in tutta libertà eventuali ricorsi dei privati sul punto *de quo*, così esprimendosi (pagina 29 della decisione n. 298): « E non è inopportuno a questo proposito precisare che il riconoscimento della legittimità e della sufficienza della motivazione, in rapporto al mezzo gravame ora in considerazione, non pregiudica il giudizio, che il Consiglio sia eventualmente chiamato a fare, su ricorso dei privati interessati, in ordine alla congruità della motivazione stessa in rapporto al concreto contenuto delle singole opposizioni ed osservazioni ».

Ma nessun accenno si trova nella decisione n. 458 né alla congruità della motivazione del rigetto dell'osservazione n. 220 né al concreto contenuto dell'osservazione medesima, sicchè gli stessi elementi, che nella decisione n. 298 hanno portato a disattendere le censure proposte, nella decisione n. 458 fanno sì che esse vengano accolte.

Affatto sconcertante è, poi, la decisione 13 marzo 1971, n. 255, nella quale il Collegio — limitandosi a ripetere pedissequamente la motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968 — dichiara illegittimo il vincolo di verde pubblico imposto dal piano sulla proprietà del ricorrente. Il fatto che nel frattempo sia entrata in vigore la legge 19 dicembre 1968, n. 1187, che all'articolo 2 disciplina specificamente la fattispecie da decidere, lascia l'illustre consesso del tutto indifferente.