

Italia Nostra Onlus



Sezione di Palermo

**Proposta migliorativa per lo schema di massima
della variante generale al P.R.G. della città di Palermo**

N. 10

**Considerazioni di carattere generale in materia di tutela
del territorio, degli edifici storici e dei corsi d'acqua.**

Palermo, li 25 Settembre 2016

Redazione a cura dell'Arch. Gaetano Brucoli

Nello spirito della Convenzione Europea del Paesaggio, che prevede la partecipazione attiva di cittadini e associazioni nella tutela del patrimonio paesaggistico degli Stati dell'Unione Europea, l'associazione Italia Nostra Onlus, perseguendo i suoi fini istituzionali di tutela del patrimonio storico-artistico e ambientale del nostro Paese, nella sempre auspicata collaborazione con le Pubbliche Amministrazioni investite delle funzioni di pianificazione del territorio, ha esaminato lo "Schema di massima" alla variante al Piano Regolatore Generale della città di Palermo che sarà discusso per l'approvazione dal Consiglio Comunale nei prossimi giorni.

La nostra associazione, condividendo i principi di fondo che hanno ispirato la redazione del nuovo strumento urbanistico, in particolare quelli dell'arresto del consumo di suolo e della valorizzazione del patrimonio storico-artistico e paesaggistico della nostra città, considerato come risorsa strategica per lo sviluppo economico di Palermo, desidera sottoporre alla Vostra attenzione le seguenti proposte di modifica allo schema di massima che si ritiene possano migliorarlo a beneficio dell'intera collettività.

*Il Presidente della sezione
palermitana di Italia Nostra
Prof. Pietro Longo*

La presente nota tiene conto delle indicazioni contenute nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo in materia di riduzione del consumo di suolo, città policentrica e visione ampia sui problemi del territorio (non limitata al solo confine comunale), tutela ambientale e coinvolgimento dei cittadini, nonché nel rispetto delle finalità ecologiche stabilite dalla direttiva 2001/42/CE sulla valutazione ambientale strategica. Un particolare riferimento è stato altresì effettuato alle sperimentazioni della pianificazione Enviplans: che prevede un capovolgimento dell'attuale impostazione metodologica tale da evitare che gli interventi edilizi puntuali e privi di logica complessiva, abbiano impatti sull'ambiente da realizzarsi, fissando obiettivi di qualità ambientale da raggiungere attraverso le realizzazioni sul territorio di interventi urbanistici ed edilizi.

Il Piano dovrà porsi l'obiettivo di individuare localizzazioni proprio in quelle aree maggiormente degradate dal punto di vista urbanistico e dove è presente un alta concentrazione di abusivismo edilizio che ha sottratto territorio allo sviluppo razionale ed omogeneo della città, con l'obiettivo di riqualificarle rimanendo coerente con il sistema delle infrastrutture esistenti o programmate, ed essere vicine a zone già urbanizzate, in modo da funzionare come ricuciture di territori frastagliati. In parte potranno essere aree agricole, ma la condizione essenziale è che la scelta non stravolga le destinazioni d'uso o i vincoli esistenti ma valorizzi altresì la concreta realizzazione di verde pubblico, realizzando, in alternativa alle aree agricole utilizzate nuove aree verdi di pari superficie.

Gli interventi all'interno delle aree sottoposte ad abusivismo edilizio sarebbero inoltre utili e convenienti anche alla luce della recente sentenza della Corte di Cassazione in merito alla obbligatorietà di acquisizione di dette aree al patrimonio dei comuni o comunque degli enti preposti alla tutela di quelle aree (Sovrintendenza), nel caso di mancata demolizione da parte del privato. L'eventuale presenza di richieste di istanze di sanatoria può essere ovviata rispondendo negativamente alle stesse: una volta acquisite le aree il comune può decidere di utilizzare una parte per la realizzazione di edilizia sociale (per la gente realmente bisognosa), e può mettere in vendita il resto con un non indifferente ritorno economico che può essere utilizzato per la realizzazione dei necessari servizi per queste ed altre aree della città (a meno di non farli realizzare direttamente dai privati): elemento quest'ultimo che consentirebbe di evitare che queste risorse finanziarie vengano poi destinate ad altri usi, anche se ciò è esplicitamente in contrasto con quanto stabilito dalla sentenza del TAR di Parma del gennaio di quest'anno.

Nel dettaglio gli interventi programmati dovranno rispettare i seguenti criteri ed obiettivi di intervento:

Qualità energetica ed idrica degli interventi edilizi

Nella realizzazione degli edifici dovranno essere adottate le migliori tecnologie e le modalità di risparmio energetico ed idrico disponibili, già presenti ed utilizzate sul mercato italiano (p.e. Bolzano e Trento) ed europeo, così da porre anche Palermo in una posizione di avanguardia

su queste tematiche e spingere le nostre imprese edili ad innovare le loro attività diventando maggiormente competitive con le altre imprese europee.

Viabilità, trasporti di massa e piste ciclabili

In caso di grandi interventi di edificazione concentrati su aree circoscritte, configurabili come nuovi quartieri o rioni della città, con una popolazione insediata intorno ai 5000 abitanti (anche nel caso di realizzazioni non contestuali, ma diluite nel tempo), dovrà essere previsto un adeguato sistema di trasporto di massa a servizio della stessa atto ad evitare l'incremento del livello di traffico automobilistico e del conseguente inquinamento atmosferico. Ricordando che nel contratto di concessione per la realizzazione di Mondello la città di Palermo ottenne dalla società Italo-Belga, anche la realizzazione di una linea tranviaria a servizio della località balneare, nulla vieterebbe all'attuale amministrazione di chiedere alle imprese di occuparsi della realizzazione di almeno una parte di tale infrastruttura. Qualora l'insediamento avvenga in aree poste tra il corso Calatafimi e la sponda settentrionale del fiume Oreto, oltre alla nuova viabilità relativa all'insediamento dovrà essere posta l'attenzione a prevedere che lo stesso non comprometta e anzi possibilmente contribuisca alla realizzazione di un collegamento stradale e tranviario (con previsione del tracciato ed esproprio del sedime) tra l'innesto della circonvallazione di Monreale e la veloce Palermo Sciacca o la circonvallazione, così da sgravare sia l'asse di corso Calatafimi che la stretta viabilità storica esistente nell'area dei flussi di traffico già esistenti e di quelli nuovi che verrebbero a generarsi in seguito alla realizzazione degli interventi. Il nuovo collegamento tranviario potrebbe essere il proseguimento della linea prevista lungo l'asse di via E. Basile. La realizzazione di questo tracciato tranviario consentirebbe il raggiungimento dell'area della Rocca di Monreale ponendosi a servizio di un'area urbana densamente abitata (l'asse di corso Calatafimi e zone limitrofe), dell'ospedale Ingrassia, delle caserme ivi esistenti, nonché dei turisti e pendolari diretti da/per Monreale, per i quali potrebbe, in prospettiva, essere previsto un collegamento diretto con l'abitato per mezzo di funicolare (p.e. collegamento Diagonal-Monjuic, a Barcellona), scale mobili (p.e. Arezzo, Siena, Perugia), *tapis roulant* (Spoleto).

Tutti i nuovi assi stradali previsti dagli interventi, così come stabilito dalla legge 366/99 e dal relativo regolamento 577/99, dovranno essere provvisti di piste ciclabili, al fine di consentire tra l'altro anche un agevole e sicuro spostamento casa-scuola-servizi di tutti gli utenti (genitori, alunni e semplici cittadini).

Tutela aree vincolate

Al fine di non danneggiare ulteriormente la già precaria permeabilità dei suoli del territorio di Palermo, per la realizzazione delle abitazioni e dei relativi servizi, nonché di parcheggi sotterranei, non dovranno essere utilizzate:

- aree nelle quali il vigente Prg prevede la realizzazione di superfici a verde pubblico (sia zone V che F4);

- aree poste a meno di 150 da fiumi, torrenti e canali (per ragioni di sicurezza e per tutela ecologica e paesaggistica);
- aree di pertinenza dell'ex tenuta borbonica di Boccadifalco o ad esse limitrofe e contigue anche se intervallate da viabilità pubblica o privata; sono tutte aree di importanza strategica per la tutela delle acque e per la costituzione di un doppio corridoio ecologico: Nord-Sud e monte valle;
- superfici sottoposte a vincoli (storico, archeologico, idrogeologico e/o paesaggistico, etc.), né attuali né da apporre in prospettiva: a tal proposito bisognerà tenere presente sia le previsioni del piano paesaggistico relative all'ambito 4 (quello di Palermo), sia quelle del piano di caratterizzazione delle acque ancorché, in fase di approvazione.

Queste ultime aree (con l'esclusione delle zone archeologiche), se poste in diretto contatto con gli interventi abitativi previsti, potranno, di contro, essere utilizzate per la realizzazione dei soli servizi a verde, previsti per legge a corredo degli interventi abitativi. Per le sole aree a vincolo paesaggistico, qualora fosse necessario un loro parziale utilizzo per la costruzione di una trama viaria funzionale, potranno eventualmente essere attraversate, secondo la direttrice di minore occupazione di suolo, da nuovi assi stradali. In questo caso e ove, per ragioni particolari e circostanziate, si ravvisasse la necessità di utilizzare anche altre parti di aree sottoposte a vincoli simili, si dovrà, in alternativa, prevedere la tutela a verde di ulteriori aree limitrofe che, per dimensioni e funzionalità (percettive, paesaggistiche, idrogeologiche ed ecologiche), siano equivalenti a quelle per le quali è stato necessario stabilire un utilizzo urbanistico a fini edificatori.

Contenimento del consumo di suolo: recupero edificato esistente ed intervento su aree edificate abusivamente

Il progetto Murbandy/Moland, database redatto nel 2002 per conto dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), ha evidenziato che a Palermo, l'incremento di superficie di suolo urbanizzato registrato nel periodo tra il 1950 ed il 1990 (anno al quale peraltro risalgono i valori demografici ai quali fa riferimento la proposta di PEEP) si è attestato sul valore del 211%. In Germania, ed in Inghilterra il tema della tutela del suolo e del contenimento del consumo dei suoli di pregio è fortemente sentito: in Germania l'obiettivo politico prefissato è quello di raggiungere entro il 2020 un consumo di suolo pari a 30 ettari al giorno, equivalenti ad 1,3 mq/anno per abitante, situazione che è già realtà operante in Inghilterra, laddove l'obiettivo di ricavare almeno il 60% delle aree necessarie alle nuove opere all'interno delle aree urbanizzate che era stato prefissato per il 2008, è stato raggiunto già nel 1999.

Questo non impossibile obiettivo è stato ottenuto tramite l'utilizzo delle aree dismesse o la realizzazione di nuove aree urbanizzate e la contemporanea ri-naturalizzazione di aree precedentemente occupate da edifici. A Palermo questa impostazione metodologica potrebbe essere ottenuta attraverso la realizzazione dei nuovi e sistematici interventi di ri-urbanizzazione nelle aree attualmente occupate da interventi estensivi di carattere abusivo. I risultati ottenibili

sarebbero pertanto quelli di impedire nuovo ed incontrollato consumo di suolo e di ottenere la riqualificazione di aree degradate da forme di incontrollato abusivismo.

In quest'ottica la realizzazione di nuovi alloggi dovrà avvenire attraverso:

- il recupero del patrimonio edilizio esistente ed attualmente in stato di degrado, sia nel centro antico sia nelle borgate (purché di non elevato pregio storico architettonico, nel qual caso, saranno più indicati interventi di restauro finalizzati ad usi pubblici di carattere culturale o in alternativa, ad usi privati con funzioni turistico/alberghiere o similari di qualità). Nel recupero del tessuto urbanistico del centro storico il piano dovrà individuare comparti omogenei da acquisire a cura dell'Amministrazione Comunale e successivamente essere inserite tra le aree/immobili da destinare al bando.
- l'utilizzo degli edifici confiscati alla mafia anche tramite il completamento di quelli non ancora terminati ;
- realizzazione di edifici per scuole ed uffici pubblici che attualmente occupano, immobili nati per accogliere residenze (con tutto ciò che ne deriva in termini di pericoli per la pubblica incolumità dovuti all'utilizzo di edifici non opportuno e non previsto al momento della progettazione). La realizzazione di sedi idonee per questi servizi ed uffici pubblici che attualmente occupano edifici residenziali, consentirebbe di liberare appartamenti, ottenendo così il triplo vantaggio di fornire servizi efficienti, utilizzare edifici già esistenti per il fine con il quale erano stati realizzati e conseguire un risparmio sia in termini economici che in termini di consumo di suolo;
- l'insediamento di nuovi comparti abitativi all'interno delle sole e numerose aree sottoposte ad edificazione abusiva presenti all'interno del territorio comunale (p.e. Villagrazia, Perpignano, Pallavicino, Borgo Molara, via Paruta, etc.).

In quest'ultimo caso, questi interventi ristrutturazione urbanistica, secondo quanto peraltro già previsto dalla legge urbanistica regionale (L.R. 71/78, art. 20, comma "e") dovrebbero prevedere e provvedere a *"sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale"*. L'operazione oltre a consentire di realizzare i nuovi edifici per abitazione ritenuti necessari, (con le relative urbanizzazioni e servizi) dovrebbe essere finalizzata alla sostituzione, tramite demolizione e ricostruzione, dell'edilizia esistente realizzata fuori norma, ancorché in attesa di sanatoria. Le prime nuove edificazioni, serviranno per le abitazioni da fornire ai cittadini attualmente occupanti gli edifici abusivi: a seguito della loro edificazione e del trasferimento dei citati abitanti inizierebbero le opere di demolizione e riconfigurazione di queste aree dell'abitato.

Tutto ciò dovrà avvenire tenendo presente quanto contenuto nella normativa vigente in merito alla c.d. "sanatoria", che stabiliscono che i terreni sui quali ricadono le opere realizzate abusivamente, devono transitare assieme alle medesime edificazioni all'interno del patrimonio dell'istituzione che ha il compito di controllare quella parte di territorio nella quale ricadono le suddette opere abusive: la Sovrintendenza, per le aree sottoposte a vincoli storico-ambientali e

paesaggistici ed il Comune di Palermo per tutte le altre aree del territorio comunale. Tali aree sono quindi in gran parte già di proprietà pubblica e l'operazione di riqualificazione urbanistica otterrà il triplice obiettivo di realizzare nuovi alloggi per le fasce sociali economicamente più deboli, ottenere la riqualificazione di aree degradate dall'abusivismo assegnando comunque in proprietà alcuni alloggi a soggetti che attualmente occupano manufatti abusivi, dei quali tecnicamente ed a norma di legge non sarebbero nemmeno proprietari, ricavare aree per le urbanizzazioni ed i servizi.

Realizzazione corridoi ecologici

Nella localizzazione sul territorio dei nuovi ambiti di edificazione e nella configurazione spaziale degli stessi, dovrà essere mantenuto il criterio del mantenimento o della creazione ex novo di corridoi ecologici tra il territorio non urbanizzato e quello di vecchia e nuova urbanizzazione, evitando la formazione di tessuti compatti che dilagano sul territorio e puntando in alternativa alla realizzazione di urbanizzazioni isolate tra loro da cinture verdi (le green belt inglesi), con funzioni sia di verde pubblico che di qualità ecologica, secondo quanto auspicato anche dallo Schema di Sviluppo della Spazio Europeo, redatto a cura dell'Unione Europea. La configurazione dell'edificato dovrà pertanto essere frammentato da canali verdi privi di soluzione di continuità che puntando verso le aree centrali evitino l'edificazione e l'impermeabilizzazione continua del suolo e permettano l'incunearsi di territorio non urbanizzato all'interno della città, portando all'interno di quest'ultima brani di verde, campagna e natura, ai quali attribuire funzioni di verde pubblico a servizio delle aree di esistente o programmata urbanizzazione.

Distanze da edifici storici.

-In caso di presenza di manufatti di interesse storico architettonico (ancorché non sottoposti a vincoli di Sovrintendenza, ma comunque identificati con la qualifica di zona A nel vigente PRG) posti in prossimità o in vicinanza nelle aree per le quali è prevista una nuova edificazione, dovranno essere mantenute le necessarie distanze atte a non soffocare il bene di pregio all'interno della nuova edificazione: a tal fine si ritiene necessario il mantenimento di una distanza non inferiore ai 100 metri rispetto agli edifici storici ed alle relative pertinenze di pregio, all'adozione di altezze non superiori alle tre elevazioni per gli edifici che andranno edificati nella fascia più vicina a tali edifici.

Ove possibile e necessario, sarà opportuno avviare contestualmente alle nuove edificazioni, il recupero degli edifici storici e l'utilizzo delle relative aree di pertinenza per la realizzazione di servizi a verde e/o culturali di pubblica proprietà, attraverso un accurato restauro da realizzarsi come opere di urbanizzazione primarie e secondaria e quindi con oneri a carico del soggetto che andrà a realizzare gli interventi di edificazione. Il soggetto realizzatore potrà essere pubblico o privato ma in entrambe i casi i criteri, di scelta delle aree e le modalità e caratteristiche degli interventi dovranno essere decisi e controllati dal soggetto pubblico.

Incremento dei valori dei servizi da standard

Al fine di riequilibrare il deficit di verde pubblico esistente nella città di Palermo (evidenziato sia nella relazione al piano regolatore che nel relativo decreto regionale di approvazione: poco più di mq 11/ab, ulteriormente decurtata a seguito dell'approvazione di alcuni Prusst), nella previsione dei nuovi interventi di edificazione, dovranno essere previsti indici superiori rispetto a quelli minimi (18 mq/ab) generalmente utilizzati per i calcoli dei cosiddetti standard urbanistici, il tutto nell'ambito di quanto già esplicitamente previsto dalla normativa vigente (D.M 1444/68).

A titolo esemplificativo si fa presente che altre città europee ed italiane si attestano su valori di gran lunga superiori a quelli esistenti nella città di Palermo e tanto per citare il caso della città di Berlino, in relazione alla superficie di verde pubblico per abitante esistente il valore esistente si attesta intorno ai 50mq per abitante, quando per Palermo, non si raggiunge nemmeno un valore a due cifre.

Distanze di tutela torrenti e corsi d'acqua -vincolo di inedificabilità

Tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 68 della Legge 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato F), Comma 1. *“Per i canali, per fossi e per qualunque escavazione venga effettuata nei terreni laterali, la distanza deve essere uguale almeno alla loro profondità, partendo dal ciglio più esterno del fosso stradale o dalla cunetta, ove questi esistano, oppure dal ciglio degli sterri se la strada è in trincea, oppure, dal piede della scarpa, se la strada è in rilevato”*. Comma 2 *“Una tale distanza non potrà mai essere minore di tre metri anche se l'escavazione del terreno sia meno profonda”*.

Considerato altresì quanto previsto dall'art. 96 del R.D. n. 523 del 1904, in materia di distanze degli edifici dai corsi d'acqua *“Sono lavori ed atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese i seguenti: [...omissis...] f. Le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi”*.

Ritenendo che per ragioni di sicurezza e di protezione civile **non si possa violare o derogare a quanto a tal proposito stabilito e ribadito in ultimo con sentenza del C.G.A. (IV N. 05619/2012):** **“Come afferma costantemente la giurisprudenza, il divieto di costruzione di opere sugli argini dei corsi d'acqua, previsto dalla lettera f) dell'art. 96, è informato alla ragione pubblicistica di assicurare non solo la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali, ma anche (e soprattutto) il libero deflusso delle acque scorrenti nei fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici (cfr. Cass. civ., SS.UU., 30 luglio 2009, n. 17784) e ha carattere legale e **INDEROGABILE**: ne segue che le opere costruite in violazione di tale divieto ricadono nella previsione dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985 e non sono pertanto suscettibili di sanatoria (cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. V, 26 marzo 2009, n. 1814; Id., Sez. IV, 12 febbraio 2010, n.**

772; Id., Sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3781; Trib. Sup. acque pubbl., 15 marzo 2011, n. 35; ivi riferimenti ulteriori).

Tutto ciò detto e considerato si ritiene necessario visualizzare in maniera chiara ed esplicita nella cartografia di piano, la sussistenza di tale vincolo di inedificabilità, in corrispondenza di tutti i canali ed i torrenti, siano essi a cielo aperto sia che essi siano sotterranei.

Distanze di tutela torrenti e corsi d'acqua -vincolo paesaggistico

Al fine di consentire un adeguato livello di tutela paesaggistica, un elevato grado di sicurezza idrogeologica ed un adeguato equilibrio ecologico, si ritiene opportuno prevedere, nelle aree non edificate, una fascia di inedificabilità e/o comunque una destinazione a verde pubblico, parchi e/o corridoi ecologici, di tutte le aree esistenti entro i 150 metri dalle sponde di torrenti e corsi d'acqua, o, in presenza di aree già edificate, di destinare ad aree verdi tutte le aree ancora non edificate che possano essere in vicinanza di detti torrenti e corsi d'acqua (entro una fascia di 150 metri).