

Le vicende urbanistiche palermitane negli ultimi trent'anni

Salvare Palermo fin dalla sua nascita ha riservato alle vicende urbanistiche della città una speciale attenzione, avvalendosi della competenza e della passione di uno suoi fondatori e per i primi dieci anni suo compianto presidente, Roberto Calandra. Messinese, approdato a Palermo nel pieno del suo cammino intellettuale e professionale, chiamato dalla Facoltà di architettura per subentrare alla cattedra di Urbanistica di cui titolare era Edoardo Caracciolo prematuramente scomparso, e, in un secondo tempo per assumere la titolarità della cattedra di Restauro, Egli si innamora della città che aveva ospitato la sua famiglia di origine e ne fa oggetto di studio, di ricerca scientifica, di sperimentazione didattica e, infine, alla guida dell'associazione alla cui nascita ha contribuito, di partecipazione alle vicende urbanistiche della città.

Sono state determinanti sotto la sua gestione le iniziative per il salvataggio e il rilancio delle quattro istituzioni comunali (la galleria d'arte moderna, la biblioteca e l'archivio storico comunale, il museo Pitrè), la campagna contro la soprelevata sulla circonvallazione, il dibattito per la pianificazione del recupero del centro storico, i primi restauri curati dall'associazione.

Dopo di lui Salvare Palermo continua a intestarsi iniziative di forte impatto sul governo del territorio, dalle mostre sul "parco" del fiume Oreto e sui quartieri della Vucciria e dell'Albergheria, ai dibattiti e alle campagne di stampa sugli strumenti urbanistici della città, sulla tutela e sul recupero del suo patrimonio storico-artistico.

A metà degli anni '80 si era appena conclusa a Palermo la stagione del boom edilizio che lungo tutto il precedente trentennio aveva sfigurato il volto della città, un agglomerato urbano cresciuto nel secolo precedente all'insegna dell'emulazione delle migliori città europee¹.

Il fenomeno della speculazione edilizia manifestatosi dopo la ricostruzione post-bellica, con il noto intreccio fra malavita organizzata e la classe politica al potere,

era ora in fase di esaurimento per eccesso di produzione, avendo l'offerta di mercato di gran lunga superato statisticamente il fabbisogno abitativo della popolazione residente.

Era ancora vigente in quell'epoca lo strumento urbanistico di cui era stato promotore a metà degli anni '50 un Commissario prefettizio in una breve vacanza dell'amministrazione ordinaria² e che, manipolato e alterato nel corso della redazione dal sindaco Lima e dall'assessore Ciancimino, era servito a determinare il disastroso sviluppo della città che è sotto gli occhi di tutti.

Privo di interventi di recupero restava il centro storico, pur dotato di un piano particolareggiato allegato al piano urbanistico vigente, ma concepito con criteri di stampo ottocentesco, che prevedevano sventramenti, demolizioni, ricostruzioni ad alta densità, tali da garantire con il mercato delle aree edificabili una parziale ma ampia copertura dei costi del recupero. A cui però l'imprenditoria edilizia aveva preferito il più immediato ricavo della rendita fondiaria con i nuovi insediamenti nel verde agricolo.

Esaurita, sul finire degli anni '70, la fase espansionistica delle città dell'immediato dopoguerra, era maturata intanto a livello nazionale una nuova coscienza rivolta a conservare nel territorio i segni ereditati dalla storia e veniva emanato a livello nazionale un dispositivo di legge che dettava norme sul "recupero del patrimonio edilizio esistente"³. Nella nostra città, uscite di scena le amministrazioni responsabili del "sacco di Palermo", la rinnovata formazione politica dell'amministrazione incaricò un comitato di "quattro saggi" di redigere un piano di recupero del centro storico⁴. Ne risultò un "piano programma", fortemente innovativo rispetto alle metodologie del passato, che proponeva la conservazione integrale del patrimonio edilizio ereditato, non solo quello monumentale, ma anche quello più minuto e meno significativo sul piano architettonico, definito "elencale"

1 - Così si esprimeva il pretore Giulio Benso duca della Verdura nel 1860, nel dare incarico ad un collegio di architetti e ingegneri di "ideare un vasto piano di fondamentali riforme ed ingrandimento che risponda alla civiltà dei tempi e metta Palermo a livello delle migliori città d'Europa"

2 - Il Commissario G. Salerno incaricò della redazione del 1° piano regolatore della città un comitato composto da V. Nicoletti, G. Caronia, E. Caracciolo, L. Epifanio, G. Spatarisano, P. Villa, V. Ziino

3 - Legge n. 457 del 1978

4 - L'équipe, incaricata nel 1979, era formata da Giuseppe Samonà, Giancarlo De Carlo, Umberto Di Cristina, Anna Maria Sciarra Borzi



dai progettisti, costituito da «un insieme serrato di ricorrenze orizzontali e verticali ... che si percepiscono in un'affascinante iconicità che li rende particolarmente espressivi»⁵. Occorsero quattro anni prima che la nuova concezione della città storica considerata come preziosa eredità del passato da tutelare nel suo insieme, come il “piano programma” proponeva, venisse accettata dalla cultura locale, non senza resistenze e posizioni polemiche, e infine accolta dal Consiglio comunale⁶. Trattandosi però di un “programma” invece che di uno “strumento di piano” che per essere operativo avrebbe dovuto essere dotato dei requisiti di legge, esso venne relegato a codice di intenti e di comportamento a cui uniformare la futura politica urbanistica della città. Fallì poi il tentativo di rendere giuridicamente efficace lo studio dei quattro saggi integrandolo con un “piano dei servizi” della cui redazione venne incaricata l'Università.

La fase di transizione tra il saccheggio del territorio con l'espansione selvaggia e la maturazione di un nuovo modello

conservativo della città, da collocarsi nel primo quinquennio degli anni '80, fu particolarmente inquieta. Un'offensiva criminale di vaste proporzioni si abbatté sulla città con un'incredibile sequenza di omicidi eccellenti per opera della malavita organizzata che era cresciuta all'ombra dei cantieri edilizi⁷. Il centro storico, abbandonato da gran parte della popolazione, ridottosi a circa 30.000 abitanti e privo di interventi di manutenzione pubblici e privati, è funestato da continui crolli. La disoccupazione delle maestranze edili mette in crisi l'intera città.

Con l'avvento di Leoluca Orlando al governo della città⁸ si verifica un salutare rinnovamento della classe politica palermitana, che apre a nuove prospettive di sviluppo e produce una svolta nella strumentazione urbanistica.

Primo provvedimento della nuova amministrazione fu di avvalersi della normativa sul “recupero del patrimonio edilizio esistente” promuovendo numerosi piani particolareggiati in varie zone del centro storico, di cui il più vasto è quello

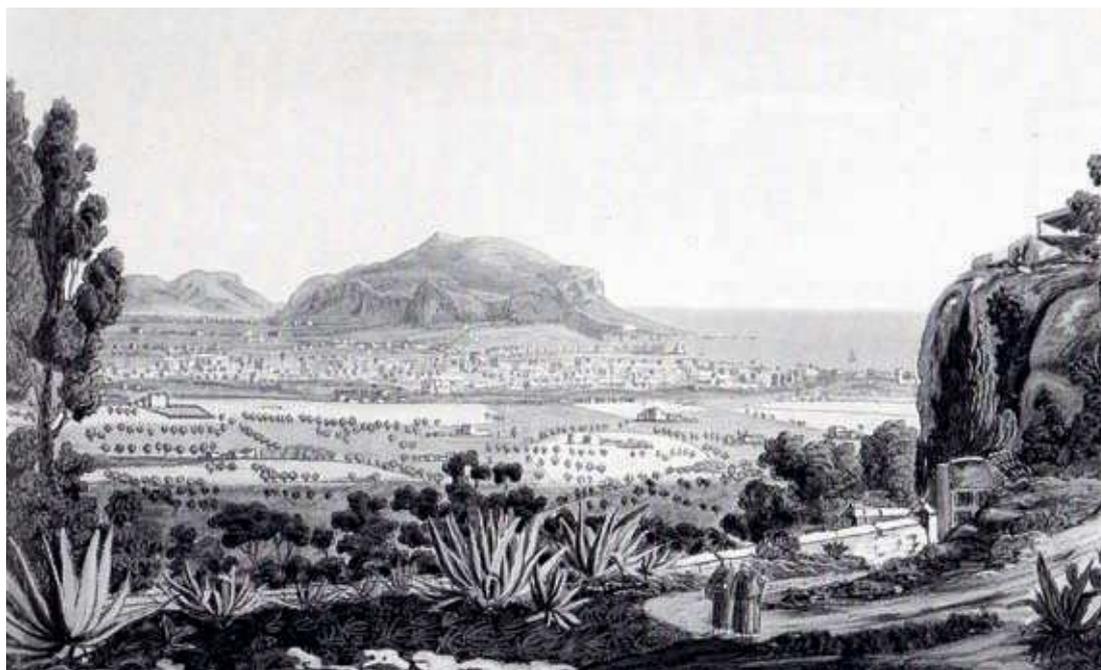
L'albergheria ed il mercato di Ballarò (foto G. Palazzo)

5 - Dalla relazione dei progettisti

6 - Il “piano programma” venne approvato all'unanimità dal C.C. nel 1983

7 - Fra il 1979 e il 1985 vengono uccisi per mano della mafia il presidente della Regione Siciliana Piersanti Mattarella, i giudici Cesare Terranova, Gaetano Costa, Rocco Chinnici, il deputato Pio La Torre, il Prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa, i Commissari di P.S. Beppe Montana e Ninni Cassarà

8 - Leoluca Orlando fu sindaco della città dal luglio 1985 all'agosto 1990 e dal dicembre 1993 al dicembre 2000



per l'Albergheria. Due sono poi le iniziative destinate al ricambio degli strumenti urbanistici degli anni '60: la redazione di un piano particolareggiato esecutivo (il c.d. P.P.E.) per il centro storico, affidata ai proff. Leonardo Benevolo e Pierluigi Cervellati e un nuovo Piano regolatore per il quale viene incaricato il solo Cervellati:

– Il P.P.E., approvato nel 1993, si proponeva interventi di recupero, di restauro e di ripristino “filologico” o “tipologico” di tutte le fabbriche preesistenti, sulla base della documentazione delle più remote risultanze catastali, puntando sull'insediamento di 50.000 abitanti. Assistito da un'iniziale erogazione finanziaria della Regione siciliana⁹, il piano produce nel passato ventennio numerose attività di recupero distribuite a pioggia nel tessuto della città antica, senza tuttavia conseguire gli obiettivi prefissati. Se è vero che il recupero ha interessato in prevalenza l'edilizia più qualificata trascurando quella “elencale”, che non ha attratto l'interesse dei privati e a cui la pubblica amministrazione ha dedicato pochi e fallimentari interventi. E se è vero inoltre che ruderi ed edifici vuoti ed abbandonati sono tuttora presenti dovunque negli antichi quartieri, privi fra l'altro di servizi per la collettività, la cui popolazione residente dopo un ventennio dall'approvazione del Piano si è oggi attestata a circa metà dell'insediamento

programmato.

A motivare quello che oggi può considerarsi l'insuccesso del P.P.E. si individuano due principali ordini di ragioni. Il primo di carattere genetico, essendo stato il Piano concepito su una cartografia non corrispondente alla reale consistenza delle fabbriche e privo di approfondimenti sullo stato giuridico della proprietà. Ed essendo peraltro privo di un piano economico che avrebbe dovuto essere fondato sulla mobilitazione di risorse pubbliche e private, queste ultime da invogliare con incentivi burocratici e fiscali. L'altro da attribuire al momento gestionale del piano, la cui attuazione avrebbe richiesto l'adozione di strategie spazio-temporali a mezzo di strumenti progettuali e giuridici fondati sulla pubblica utilità¹⁰, oltre che la progettazione del recupero dedicata a singoli contesti, invece che affidata alla casualità della semplice iniziativa privata.

– Il nuovo Piano regolatore, destinato a sostituire sotto forma di “variante generale” quello del 1963, viene consegnato dal progettista nel 1994, adottato nel 1997 e definitivamente approvato dal Consiglio comunale dieci anni dopo la consegna¹¹. Il piano si ispira all'accettazione della città esistente e al perseguimento di un doppio obiettivo: la conservazione del patrimonio edilizio esistente e il blocco dell'edificazione

9 - Con legge del 1993 la Regione destinò 150 milioni di lire alle iniziative private di recupero edilizio

10 - Fra questi si richiama il “comparto edificatorio” definito dall'art. 11 della L.R. 71/78

11 - L'approvazione del Piano decorre dal 21 gennaio 2004, data in cui il C.C. ha preso atto del decreto di approvazione Dir. 124 e 558/DRU/02 dell'Assessorato regionale territorio e ambiente.



in tutte le aree libere¹². E inoltre prevede la disarticolazione amministrativa della città in otto municipalità decentrate e si propone come strumento intermedio al futuro piano di assetto dell'area metropolitana. Una delle proposte innovative del Piano riguarda l'istituzione di un parco agricolo nell'agrumeto di Ciaculli, con un singolare sistema di gestione pubblico-privata meritevole di essere adottato come modello per la tutela e la valorizzazione dei residui lembi della "conca d'oro".

Ma il cambiamento contenuto nel nuovo strumento urbanistico è di breve durata. Già nel corso della formazione del Piano vengono accolti dal Consiglio comunale numerosi Prusst (progetti di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile) di iniziativa privata, che si propongono insediamenti in prevalenza di natura commerciale su aree che il Piano destinava ad attrezzature o a verde agricolo e che si traducono automaticamente in varianti al Piano. A cui si aggiungono altre varianti conseguenti a "programmi di riqualificazione urbana" e a "contratti di quartiere". Infine in sede di approvazione il Consiglio comunale soggiace alle pesanti quanto arbitrarie imposizioni dell'autorità regionale che nell'approvare il Piano introduce sostanziali innovazioni in contrasto con il suo originario impianto conservativo¹³. Nel corso della sua attuazione sono innumerevoli le iniziative pubbliche e

private miranti a introdurre "varianti" alla "variante generale". La più insidiosa è quella di un "piano strategico", di cui il Comune si è dotato, che pure in assenza di un sistema normativo di riferimento e con funzione essenzialmente di indirizzo, costituisce un quadro di pianificazione da cui il Comune preleva interventi di trasformazione del territorio che lo strumento urbanistico vigente non contempla. È il caso del Centro direzionale destinato ad accogliere tutti gli uffici della Regione Siciliana e della tangenziale di servizio, da insediarsi nel fondo Luparello, un vasto appezzamento agricolo fra la città e le colline, i cui valori paesaggistico ed ambientale risaltano in mezzo alla disastrosa cementificazione circostante. Altre iniziative comunali a detrimento del residuo patrimonio agricolo sottoposto a vincolo dal vigente Piano sono quelle del trasferimento dei mercati generali negli agrumeti di Bonagia e di un nuovo cimitero a Ciaculli, implicitamente rinunciando all'idea suggestiva di un parco agricolo. A cui si aggiunge la perdurante erosione del territorio agricolo conseguente ai programmi costruttivi di edilizia convenzionata¹⁴ e a nuovi insediamenti commerciali.

Decaduti i vincoli preordinati all'esproprio e preso atto quindi che il Piano del '94 è ormai superato, la nuova amministrazione Orlando, tornata al

12 - Cfr. T. Cannarozzo, *Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo*, in «Archivio di studi urbani e regionali» n. 67/2000, Milano.

13 - Cfr. D.Dir. 124 e 558/DRU/02 cit.

14 - "una pernicioso legge regionale consente infatti di attuare tali interventi nel verde agricolo e con procedura accelerata", in T. Cannarozzo, *Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo* cit.



Vista della città con il grattacielo Ina (foto G. Palazzo)

governo della città nel 2012, ha dato inizio alla procedura per la formazione di un nuovo Piano regolatore ottenendo dal Consiglio comunale l'approvazione delle "direttive", che disegnano l'avvenire del territorio comunale con esplicito riferimento a una dimensione metropolitana e con un traguardo del 2050. Vi sono confermati gli stessi principi che avevano ispirato la pianificazione del 1994, ritenuti ancora validi e condivisibili, incentrati sulla salvaguardia e sulla valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, con particolare riguardo a quello storico, sulla tutela del territorio agricolo, sul contenimento del consumo del suolo, sul potenziamento della mobilità pubblica. Le "direttive" richiamano inoltre la logica del decentramento e della costruzione delle nuove municipalità urbane¹⁵ e il riaffermato indirizzo a conseguire la dimensione e la qualità ambientale.

Ma in contrasto con i principi ispiratori del Piano ancora vigente, le stesse "direttive" rivelano come la nuova pianificazione intenda ispirarsi alle previsioni di sviluppo nell'ambito della pianificazione strategica che "ipotizza interventi sulla città da attuare secondo una logica di trasformazione urbanistica"¹⁶.

Palermo è oggi una città la cui espansione nel dopoguerra ha invaso tutta la pianura e le pendici collinari fagocitando le borgate rurali e cancellando la "conca d'oro" della cui vegetazione restano pochi lembi. È rimasto pressoché indenne il sistema montuoso che l'avvolge, dal monte Grifone al Pellegrino, che si affacciano sul mare su una fascia costiera estesa 30 chilometri, lungo la quale si aprono nove porticcioli e lo storico porto principale che ha dato il nome alla città.

Vi risiede una popolazione di 655.000 abitanti, in numero declinante a partire dal 2007, di cui 22.000 (circa il 3.3%) entro la città storica che un secolo e mezzo addietro ospitava l'intera popolazione di 200.000 abitanti. Il resto risiede nella città diffusa formatasi a partire dall'abbandono della città medievale e nell'ultimo dopoguerra fino ai nostri giorni, esplosa nella pianura in tutte le direzioni fagocitando le borgate che facevano corona alla città storica e arrampicandosi sulle pendici collinari contro ogni ragionevole prudenza circa il loro equilibrio idro-geologico.

I residenti occupano 232.000 abitazioni su un totale di 269.000, per 265.500 famiglie, risultando quindi che 37.000 abitazioni sono disabitate e 33.500 famiglie vivono in

15 - Che, pur figurando fra gli obiettivi del Piano vigente, non hanno trovato applicazione.

16 - Cfr. PRG Comunale - Direttive generali per la formazione del nuovo Piano - all. A, ottobre 2012



La Palazzina Cinese
inglobata nelle nuove
costruzioni
(foto G. Mineo)

coabitazione¹⁷. Le case disabitate sono in gran parte concentrate entro la città murata e sono generalmente in condizioni di declino fisico e strutturale, spesso al limite dell'instabilità, conseguenza dell'abbandono nei settant'anni decorsi dalla fine della guerra e frutto del fallimento dei piani urbanistici che si sono susseguiti nell'ultimo mezzo secolo, dal "piano di risanamento" del 1962, al "piano programma" del 1987, al "piano particolareggiato esecutivo" del 1993.

La città del dopoguerra è quella costruita negli anni bui dominati dalla mafia, che ha prodotto dense periferie prive di qualità tecnologica e architettonica e povere di servizi, con i quartieri liberty del centro sfigurati da indegne sopraelevazioni e privati delle deliziose ville e degli annessi giardini e con le squallide architetture che hanno cancellato il fascino che la città suscitava fino alla metà del secolo scorso. Del territorio in cui era immersa la città anteguerra, ad ovest la sequenza delle ville settecentesche e i sontuosi parchi, ad est gli orti e i rigogliosi agrumeti, è rimasto ben poco, soggetto com'è stato ad una continua erosione legalizzata dagli strumenti urbanistici o illegale per diffuso abusivismo.

Le analisi che accompagnano le "direttive" per la redazione del redigendo nuovo Piano

regolatore¹⁸ completano la lettura dello stato di fatto del territorio evidenziando la carenza dei servizi pubblici, la sottoutilizzazione delle risorse culturali ed ambientali, la marginalità e l'abbandono del tessuto storico, della fascia costiera e delle periferie.

Se questo è il quadro di riferimento con cui dovrà confrontarsi un nuovo strumento urbanistico, è opinione diffusa che non di un Piano tradizionale a lungo termine abbia bisogno la città, né tanto meno di un Piano strategico fondato su interventi di trasformazione del suo territorio. Ma che l'obiettivo di un nuovo strumento di pianificazione urbanistica debba puntare decisamente, entro un arco temporale di breve termine, sulla riqualificazione della città esistente, per restituire quei connotati di qualità ambientale e di eccellenza dei servizi che le sono connaturati per la sua storia, per la sua identità paesaggistica e per la ricchezza del suo patrimonio artistico e monumentale. Uno strumento quindi che si proponga la salvaguardia della vegetazione naturale sopravvissuta al malgoverno del territorio e, in pari tempo, il convogliamento e l'impiego di tutte le possibili risorse, pubbliche e private, nella riqualificazione e nel reimpiego del patrimonio storico edilizio esistente. [●]

17 - Dati statistici dall'ultimo censimento della popolazione del 2011

18 - Cfr. PRG Comunale - Direttive generali cit.