

STUDIO LEGALE
AVV. PROF. GUIDO CORSO
AVV. IGNAZIO SCARDINA
90138 PALERMO, VIA RODIN. 1
TEL. 091585286 - FAX 0916122120



**ON. CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
PER LA REGIONE SICILIANA**

MEMORIA

di Virginia, Claudia e Francesca LOJACONO, Gabriella DI MICHELE; Chiara,
Giacomo, Francesca e Marta TERRANOVA in proprio e n.q. di eredi della
Sig.ra Itala Lo Iacono (avv. Guido Corso)

contro

L'ASSESSORATO REGIONALE TERRITORIO E AMBIENTE

e

il **COMUNE DI PALERMO** (avv. A. M. Impinna)

R.G. n. 719/2015

C.d.C: 17.10.2018

A seguito della sentenza n. 239/2017 del 23 maggio 2017, con la quale l'on.
Consiglio ha accolto il ricorso per esecuzione del giudicato, ribadito il dovere del
Comune di dare esecuzione alla sentenza n. 583/12 e nominato, nel caso di
perdurante inadempienza, il Prefetto di Palermo quale Commissario ad acta, il
Prefetto o un suo delegato non si è mai formalmente insediato.

Il Comune di Palermo, in vista della Camera di consiglio (già fissata per il
27 settembre u.s.), ha depositato in giudizio la delibera consiliare n. 238 del 9
luglio 2018.

Per effetto di detta delibera (*"Ottemperanza delle sentenze C.G.A. n.
583/2012 e n. 239/2017 - Esame e determinazioni sull'osservazione al PRG n.
337/1997 dei Signori Lo Iacono"*), secondo la difesa del Comune, sarebbe cessata
la materia del contendere, sul presupposto che l'amministrazione abbia
ottemperato al giudicato.

Questo assunto, a giudizio dei ricorrenti è infondato.

Si legge nelle premesse della delibera, che ha respinto l'osservazione al
P.R.G. a suo tempo presentata da Itala Lo Iacono, che:

*"le richieste di cui all'osservazione dei Signori Lo Iacono, risultano in contrasto con
gli orientamenti pianificatori utilizzati per la redazione della Variante Generale al*

P.R.G., adottata nel 1997, e con i principi di pianificazione espressi dal Consiglio comunale con l'approvazione dello Schema di massima del P.R.G., effettuata con deliberazione n.425 del 27.09.2016.

"In particolare, tra questi, e principalmente, la necessità di non prevedere nuovo consumo di suolo e quella di tutelare l'intero patrimonio ambientale esistente, comprese anche le porzioni di verde interstiziale e quelle non più usate a fini agricoli".

Degli "orientamenti pianificatori utilizzati per la redazione della Variante Generale al P.R.G., adottata nel 1997" nella delibera non v'è traccia. Non v'è traccia, cioè, dei criteri ispiratori del P.R.G. del 1997 che giustificerebbero il rigetto dell'osservazione.

Tale rigetto è fondato esclusivamente (e non "principalmente") sui "principi di pianificazione espressi dal Consiglio Comunale con l'approvazione dello Schema di Massima del P.R.G., effettuata con deliberazione n. 425 del 27.09.2016"

Detta delibera, adottata in vista del Nuovo P.R.G. Palermo 2025, poggia su "un nuovo modello di sistema che valorizza le risorse esistenti, senza consumo di ulteriore suolo" (v. la relazione di massima che accompagna lo Schema di massima del 2016, pag. 5): così che "non appare necessaria l'individuazione di altre aree per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo privato" (così la relazione a pag. 219). Coerentemente il C.C. segnala, nella delibera n. 238/2018, che:

- "lo Schema di massima non riconosce alcun bisogno residenziale" (così il RITENUTO)
- "nello Schema di Massima (...) l'area Lo Jacono è interamente classificata come "Verde di Connessione" nell'esplicita intenzione (sebbene ancora di larga massima) di mantenere il tessuto agricolo esistente" (?).

In altre parole, l'osservazione presentata nel 1997 viene respinta sulla base della filosofia e delle previsioni edificatorie del 2016: col dichiarato intento di far salve dette previsioni, una volta che esse verranno tradotte in prescrizioni del piano regolatore comunale "Palermo 2025".

Non ci vuol molto a comprendere che questa applicazione retroattiva di prescrizioni che non soltanto sono successive di un ventennio, ma sono ancora allo stato nascenti, dovendo essere tradotte in clausole di uno strumento

urbanistico che è ancora da venire, contrasta con elementari principi di diritto; e contrasta soprattutto con l'efficacia retroattiva dell'annullamento giurisdizionale onde l'amministrazione, e per essa il Commissario ad acta già nominato da oltre un anno, deve rinnovare il procedimento tenendo conto della situazione giuridica e di fatto esistente al momento in cui l'atto poi annullato fu adottato.

La delibera n. 238/2018 si iscrive in quel procedimento di "riclassificazione dell'intera area" a cui appartengono anche gli atti che in precedenza il Comune aveva depositato in giudizio. L'on. Consiglio, con la sentenza n. 239/2017 ha ritenuto che l'amministrazione, "nell'intento di rinnovare le scelte urbanistiche della zona", non abbia "tenuto conto delle osservazioni presentate dalla ricorrente".

La stessa cosa può dirsi della delibera n. 238/2018, ad onta della sua intitolazione ("esame e determinazione sull'osservazione al P.R.G. n. 337/97 dei Signori Lo Jacono"). Il C.C. ha ignorato del tutto la circostanza che i terreni Lo Jacono avevano formato oggetto di un piano di lottizzazione, sul quale pochi mesi prima la Commissione urbanistica aveva espresso parere favorevole; così come ha ignorato la richiesta di estendere la zona B1 ai terreni Lo Jacono.

Siamo in presenza di una classica ipotesi di elusione del giudicato: che "si configura laddove l'amministrazione, pur formalmente provvedendo a dare esecuzione al giudicato, tende sostanzialmente a aggirarlo in modo da pervenire surrettiziamente allo stesso esito, oggetto del precedente annullamento (Cons. St. V, n. 2348/2012; VI, n. 4037/2011; IV, n. 2070/21011; IV, n. 1415/2011)".

Dell'atto posto in essere in elusione del giudicato conosce il giudice dell'ottemperanza che ne dichiara la nullità (art. 114 co. 4 lett. b) C.P.A.: cit. 21-septies l. 241/1990; Ad. Pl. n. 2/2013).

Si confida pertanto che l'on. Consiglio, considerato che non è cessata la materia del contendere con l'adozione della delibera consiliare n. 238/2018, dichiari la nullità di detta delibera ai sensi dell'art. 114 co. 4 lett. b) C.P.A. ed ordini al Commissario ad acta nominato con sentenza n. 239/2017 del **23 maggio 2017** di procedere all'immediato insediamento assegnandogli un termine per l'adempimento in sostituzione dell'amministrazione inadempiente.

Palermo, 1° ottobre 2018

avv. prof. Guido Corso

CORSO GUIDO
AVVOCATO
01.10.2018
15:13:29 UTC

ALL. 19

P 4

Relazione Generale
"Palermo città di città"



CITTA' DI PALERMO

VARIANTE GENERALE
P.R.G.

Novembre 1994

Non sembri azzardato affermare che questo piano urbanistico si pone quale strumento idoneo per rifondare la città. Ri-fondare la città, oggi, non ha il significato solenne che aveva un tempo, ma non per questo è meno emblematico. Nei Piani precedenti si configuravano scenari avveniristici da realizzare con clamorose previsioni edilizie. Questo Piano Regolatore invece costruisce il nuovo assetto utilizzando il già costruito. Recuperando ciò che è ancora possibile recuperare e valorizzando quello straordinario ambiente paesaggistico che da sempre qualifica Palermo.

Dopo lo schema di massima elaborato alla scala 1:10.000 e dopo il PRG, variante generale, elaborato alla scala 1:5000, con le prescrizioni esecutive a scala 1:2000, estese a tutto il territorio urbanizzato, si elabora uno strumento urbanistico dettagliato, in modo tale da permettere l'immediata lettura delle scelte compiute anche da parte dei non tecnici, consentendo con la corrispondente normativa quella "certezza del diritto" tante volte negata nei tradizionali piani regolatori.

Questa variante, pertanto, diventa matrice di due ulteriori elaborazioni: *il Piano* riguardante l'assetto *dell'area metropolitana* e i piani delle singole municipalità compresi nell'ambito delle *prescrizioni esecutive*.

I due livelli di pianificazione, quello metropolitano e quello municipale, hanno in questo PRG, variante generale, la base per la loro effettiva elaborazione.

Si è soliti attribuire al Piano Regolatore un tempo di validità. Le leggi siciliane in materia fissano in un ventennio la durata delle previsioni urbanistiche e indicano nella metà -10 anni- il periodo da considerare per individuare la quantità di interventi da progettare in modo particolareggiato (alla scala 1:2000) con le *prescrizioni esecutive*. Questi tempi fanno riferimento ad una legislazione più che inadeguata, ampiamente "datata".

Dalla legge 71 del 1978 “Norme integrative e modificative ecc.” alle leggi n° 15 del 1991 sulla “proroga dei vincoli in materia di parchi e riserve” e n° 4 del 1994 sulla “proroga dei termini”, fino alla legge n° 17, sempre del 1994, i criteri fissati per l’elaborazione del principale strumento di pianificazione comunale sono sempre tesi all’espansione edilizia, produttiva e, invero, anche agli standard. L’esistente, il già costruito, che pur può essere oggetto di dettagliati piani particolareggiati, è considerato materia a sé stante, avulso dalla più generale programmazione dell’assetto del territorio.

Avendo –come si evince dalla lettura dello schema di massima– puntato a individuare le *costanti* e le *varianti* che nel corso dell’ultimo secolo hanno mutato la conformazione del territorio palermitano, questo piano si fonda sulla riorganizzazione dell’*esistente*. L’esistente che, in natura come in edilizia, non ha subito trasformazioni è stato attentamente individuato e censito al pari delle aree che segnano e disegnano l’evoluzione e la trasformazione della città e dell’ex campagna.

Le scelte compiute sono pertanto oggettive e riprendono il metodo individuato per recuperare (o incidere/trasformare) il già costruito (o il già alterato).

Le modeste previsioni di ampliamento fanno esclusivo riferimento all’effettivo fabbisogno, ritenendo che i “grandi lavori” per il risanamento del centro storico e quelli non meno consistenti –come vedremo– per il recupero del patrimonio edilizio extra–moenia, debbano essere prioritari.

Censendo le *costanti* –o invariante– cioè le aree, naturali o costruite, che non hanno subito trasformazioni negli ultimi cent’anni e individuando le aree –naturali e costruite, che nello schema di massima sono state definite *ambiti*– su cui si deve intervenire per qualificare l’assetto urbano, si sono poste le pre-

luogo di identità e dunque di centralità.

Città delle città, città metropolitana che associa i comuni del territorio circostante, mentre si auto-ripartisce nelle nuove municipalità, rappresenta una possibilità concreta per ri-organizzare (*rifondare*) la città nei prossimi anni. Si contrappone alle scelte in essere (i vari centri direzionali, commerciali, tecnologici, cablati, militar burocratici), mitizzate dalla routine pianificatoria, proprio perché rifiuta la metropoli dissipata all'insegna della "grandezza", disgiunta dalla qualità.

Per realizzare la **città delle città** è necessaria e indispensabile la materia prima della qualità. E Palermo possiede in abbondanza questa "materia prima".

Un'ultima avvertenza prima di entrare nel merito progettuale. Senza cittadini la ri-fondazione della città e del suo territorio è impossibile. Ed è impossibile perché i cittadini, abitandola, sono i soli che possono conoscere la città. Conoscere la città (e il suo futuro) è come conoscere se stessi. Difficile e pieno di tranelli. Può aiutare la storia e la voglia di non perdere la propria fisionomia, il proprio carattere.

La **conoscenza** della città e del suo territorio diventa **coscienza** collettiva che aiuta la difesa di quell'insieme di valori -quella bellezza- che finora ci ha aiutato ad evolvere la nostra cultura. Ci ha aiutato in alcuni casi ad arginare la violenza. Forse ci può aiutare ancora ad evitare di essere emarginati nelle tremende periferie.

La lettura del territorio extra-moenia porta a considerare Palermo quale stratificazione di tre elementi fondanti:

- quello memorabile della città-oasi antica, che include le due grandi prospettive rinascimentali

danno.

Il mantenimento del “mandarineto tardivo” di Ciacculli non può essere affidato alle regole di un Piano Regolatore. Occorre che diventi esperienza collettiva e concerto impegno amministrativo al fine di reperire, a livello regionale e nazionale, quegli incentivi della Unione Europea in grado di ottenere risultati economici soddisfacenti.

Ciacculli è un luogo emblematico, però anche altri –come i residui giardini delle residue ville e gli annessi frammenti di territorio agricolo– non lo sono da meno. L’Oreto è stato in una recente pubblicazione confrontato con il più celebre Manzanarre. Ora l’Oreto, è stato scritto, non c’è più. Disseccato. La foce è stata ingoiata dal cemento.

Il sistema del verde palermitano associato al recupero della costa rappresenta forse il contributo più importante per il ritorno alla regola civile, all’idea di città normale, alla bellezza di Palermo. Per questo non si ritiene valido porre vincoli che non potranno tradursi in realtà.

In altri termini si ritiene che il sistema del verde sia da considerarsi “standard” indipendentemente dalla proprietà pubblica (o privata) dell’area che fa parte di questo sistema. L’interesse collettivo per il paesaggio e per il verde rende “bene” inalienabile il verde variamente indicato come riserva, come agricolo o come parco. Inalienabile nel senso che la sua conformazione, l’eventuale ripristino, l’ipotizzata opera di ri-naturalizzazione non può prescindere da una valutazione complessiva. Il territorio non costruito -proprio in questo PRG che ha come obiettivo il recupero e la riqualificazione del patrimonio esistente- è considerato elemento cardine su cui attestare il futuro di Palermo.

Le norme non indicano un indice edificabile. Ciò che si può costruire, anche ai fini dell’attività agricola, è indicato nel Piano. Interventi abusivi, realizzati anche interpretando in modo

distorto la normativa sulle zone agricole, non dovranno più manifestarsi.

La normativa regionale sulle zone agricole non può essere applicata per Palermo. Ciò non significa che non si possono fare nuovi interventi. Al contrario. Nuovi interventi si possono realizzare seguendo le indicazioni grafiche della strumentazione urbanistica. (Da qui la “certezza del diritto” ricordata all’inizio).

Con il sistema del verde così disegnato, ogni abitante di Palermo possiede ... metri quadrati di area verde.

Di questi certamente 9 metri quadrati saranno pubblici, ma questi 9 metri non saranno gli unici.

Lo standard del parcheggio è da intendersi funzionale al sistema della mobilità. I parcheggi sono pertanto localizzati in aree che consentono un effettivo servizio alla città. Che permettano quella prevalenza di mezzi di trasporto pubblico da considerarsi -anch’essa- uno standard anche se non misurabile in metri quadrati.

Lo standard rimane così una bandiera -non burocratica- per testimoniare il progressivo ritorno della normalità a Palermo. L’aver elaborato la strumentazione urbanistica fino alla scala 1:2000, mette in crisi non solo il tradizionale “zoning” che zonizza acriticamente anche lo standard, ma il cartaceo presupposto che sia sufficiente “vincolare” un’area al di là della sua effettiva localizzazione e del suo intrinseco rapporto con la struttura urbana che la delimita.

Lo standard deve assumere sempre più il suo significato di termometro della qualità urbana. Ed è misurabile solo con la realtà dei fatti. (Per questo, in premessa, si affermava che la “durata” del Piano era in funzione non solo delle previsioni e delle prescrizioni, ma anche -e soprattutto- dell’attuazione. Se si rende impraticabile l’attuazione o questa è ostacolata da varie

interpretazioni, il Piano assume un effetto negativo. L'esperienza compiuta a Palermo, dopo il Piano del 1962, prova la negatività di un piano-*non*-piano. Di un piano che ha prodotto la *non* città. Gli standard, anche se in misura insufficiente, non mancavano in quel Piano. Non erano prioritari. Non costituivano il cardine dell'operatività gestionale. Potevano rimanere, come sono rimasti, per oltre trent'anni "disegnati" nelle cartografie del Piano.

mantenimento è affidato ad un impegno che travalica i limiti del Piano Regolatore. Finora i piani hanno permesso la distruzione della campagna e, pertanto, non è sufficiente inserirla nel "sistema del verde" per garantirne la sopravvivenza. Il costo di un parco pubblico è facilmente calcolabile. Rapportiamo questo costo alla superficie agricola. Si avrebbero risultati economicamente disastrosi.

Come si è fatto per la parte agricola della Favorita, si dovrà estendere un programma d'intesa e di rapporti fra manutenzione del verde pubblico e mantenimento del verde agricolo, essendo l'uno il prolungamento dell'altro. Senza, con ciò, dover ricorrere alla proprietà pubblica.

Infine, gli **ambiti paesaggistici collinari** e riserve naturali orientate. Sono la chiostra dei monti che circondano Palermo. Sono la *collana* che nel X secolo Wadi Abbas vide come ornamento della città. Intangibili perché sacre.

Intangibili perché insostituibili. Intangibili perché fanno parte della storia e dell'identità di Palermo.