

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1537

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIOIA, ALDISIO SALVATORE, BARBACCIA, BONTADE MARGHERITA, DI LEO, GIGLIA, MATTARELLA BERNARDO, PETRUCCI, RESTIVO, ROMANO BARTOLOMEO, SINESIO, VOLPE

Presentata il 24 luglio 1959

Risanamento di quattro mandamenti e delle zone radiali esterne di Borgo e Denisinni nel comune di Palermo

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo stato di depressione economica e sociale dell'area palermitana è caratterizzato dalla gravità ed imponenza del problema del risanamento dei quattro antichi mandamenti, cui è strettamente legato e connesso il problema del risanamento edilizio della città.

Prima di entrare nel merito del problema sarà utile esporre come esso ebbe origine e come si è andato sempre più aggravando.

La città sorse su una altura alle radici di una stretta penisola contornata da due corsi d'acqua: il Kemonia ed il Papireto; si sviluppò nel periodo romano e pre-romano lungo la penisola per espandersi, nei secoli successivi, oltre le bassure, a sud nel trans Kemonia e a nord nel trans Papireto; la città poté allora considerarsi divisa in tre parti, ben distinte, separate dai corsi di acqua.

Nel periodo spagnolo si provvide alla prima grande opera di risanamento urbano inalveando i corsi d'acqua entro gallerie sotterranee, colmando parzialmente le relative bassure e creando le strade di fondo valle.

Si venne così a costituire un grande rettangolo che si estendeva dal corso Tukorj a via Volturmo e da corso Alberto Amedeo al mare, servito da un insieme di strade in senso est-ovest, mentre il traffico nel senso

normale nord-sud era ostacolato, oltre che dalla mancanza di strade, anche dai notevoli dislivelli dovuti agli antichi corsi d'acqua non interamente colmati.

Da ciò derivò la esigenza di creare un'arteria in tal senso, normale cioè, all'attuale Corso Vittorio Emanuele.

Questa grandiosa operazione venne attuata ponendo la nuova arteria in posizione tale da suddividere tutto il territorio urbano in quattro grandi zone di estensione pressoché uguali e creando una piazza all'incrocio delle due grandi arterie. La nuova via venne contornata con edifici di alto valore architettonico che i nobili di allora fecero a gara a costruire. Nulla però venne fatto per il risanamento dell'edilizia esistente e per lo smaltimento delle acque in corrispondenza delle bassure, dove si crearono invece veri e propri sbarramenti che nei secoli successivi, ed anche recentemente, hanno provocato disastrosi allagamenti.

Le quattro grandi zone così create, che costituiscono oggi i mandamenti Palazzo Reale, Monte di Pietà, Tribunali e Castellamare, non vennero allacciate con idonee strade di penetrazione alle due grandi arterie, ma rimasero separate e chiuse come isole indipendenti l'una dall'altra, all'interno delle

quali il traffico, salvo che per poche strade, era consentito soltanto ai pedoni.

Nell'ambito di tali mandamenti, estesi circa 254 ettari, vivono oggi 125 mila persone, le cui abitazioni occupano però soltanto 91,37 ettari, essendo il resto delle aree destinate a verde, ad edifici pubblici o religiosi, a strade, ecc.; si ha quindi una densità urbana di circa 1400 abitanti per ettaro e con punte: nel mandamento Tribunali di 2063, nel mandamento Monte di Pietà 2219, nel mandamento di Palazzo Reale 1681 e nel mandamento Castellamare 1243 abitanti per ettaro e con densità fondiaria che raggiungono punte di 4000 abitanti per ettaro.

Da notare che, mentre il coefficiente medio di affollamento per tutta la città è di 1,76 abitanti per vano contro il valore medio nazionale di 1,28, esso è di 2,50 nei vecchi mandamenti di cui si propone il risanamento, con una aliquota di circa il 20 per cento di « abitazioni » in cui si ha la media di 6 abitanti per vano e perfino di 12. Tali « abitazioni » sono così caratterizzate: 1 o 2 vani, privi dei servizi igienici, della cucina, dell'acqua, di aria e di luce. È facile immaginare le condizioni di vita dei cittadini costretti a vivere in quei tuguri: famiglie di 6, 9, 12 persone che devono vivere in ambienti umidi, polverosi, malsani, privi financo di aria pura, in condizioni di promiscuità e di degradazione fisica e morale, inconcepibili ed inaudite per un popolo civile.

Nella stessa situazione si trovano le zone radiali esterne di Borgo e di Denisinni.

Le condizioni di estrema arretratezza in cui si trovano i mandamenti e le zone suddette ed i problemi che esse pongono non costituiscono una novità per gli amministratori ed i politici; infatti nel 1894 venne promulgata una legge speciale per il risanamento della città, accompagnata da un finanziamento che però non fu sufficiente a completare, nella loro organicità, tutte le opere previste dal relativo piano (piano Giarrusso); e ciò in complesso servì ad aggravare le condizioni di quelle zone perché per circa mezzo secolo il piano impedì ai proprietari qualsiasi opera di bonifica edilizia.

Nel 1926 con un'altra legge speciale il Governo stanziò 270 milioni per un complesso di opere tra cui alcune sistemazioni parziali riguardanti il risanamento e che, appunto perché parziali, mantennero nel complesso, e in alcuni casi aggravarono, lo stato di arretratezza in cui si trovavano i suddetti quartieri cittadini.

Il piano di risanamento oggi predisposto dall'Amministrazione comunale di Palermo intende riqualificare i vecchi quartieri per reinserirli nel nuovo insieme urbano, proponendosi di fare dell'attuale agglomerato, sorto in epoche e sotto spinte diverse, una unità urbanistica organica ed equilibrata.

Si è tenuto perciò conto della esigenza di rispettare gli ambienti ed i monumenti, di risolvere il problema della viabilità e del risanamento igienico-sanitario, di creare le nuove attrezzature di quartiere e di comunità, adeguate alle esigenze proprie delle zone medesime.

In particolare per la viabilità si è tenuto conto della necessità di tenere quanto più possibile lontano dal vecchio nucleo le principali linee del traffico cittadino, per enucleare le comunità ed assicurare all'interno di esse lo svolgersi di una vita pacata e tranquilla al di fuori delle linee di traffico veicolare.

Per quanto riguarda le attrezzature sono previsti tutti i provvedimenti specialmente di natura viaria, che serviranno a facilitare l'accesso alle attrezzature principali, senza aggravare le condizioni del traffico che si svolge sulle vie principali, costituenti l'antica croce barocca della città.

Particolare cura è stata posta per ricavare le aree occorrenti all'insediamento di nuovi edifici scolastici e alla creazione di nuovi giardini pubblici.

Come si nota agevolmente il problema è imponente: riassumendo si tratta infatti:

1°) di risanare zone urbane dell'estensione di circa 254 ettari, con una popolazione complessiva di circa 125 mila persone ad densata in 91,73 ettari;

2°) di ridurre la densità demografica in tali zone dagli attuali 1.400 abitanti per ettaro (con punte di 4.000 abitanti per ettaro) a 900 abitanti per ettaro con una popolazione complessiva di circa 80.000 abitanti; il che comporta il trasferimento di circa 45 mila persone e la costruzione di almeno 10 mila alloggi popolari;

3°) di demolire le case dichiarate inabitabili;

4°) di restaurare le case dichiarate risanabili;

5°) di formare, nelle aree libere di risulta, le attrezzature collettive necessarie allo sviluppo sociale (scuole, asili, mercati, giardini pubblici, ecc.);

6°) di sistemare la rete viaria, idrica, fognante, del gas, della pubblica illuminazione.

Il piano, che comporta stanziamenti dell'ordine di diecine di miliardi può essere realizzato se saranno opportunamente predisposti i necessari strumenti, evitando di darlo in appalto ad imprenditori privati.

A tal fine l'Amministrazione comunale di Palermo, mentre provvedeva alla elaborazione del piano di risanamento delle zone interessate, ha promosso la costituzione di un Consorzio, al quale dovrà essere affidata la esecuzione dei lavori.

Tale Consorzio è già costituito e ad esso partecipano il Comune, il Banco di Sicilia, la Cassa di risparmio, l'Istituto autonomo per le case popolari, l'Ente siciliano per le case ai lavoratori e l'U. N. R. R. A.-Casas.

Affidando l'esecuzione del piano di risanamento all'Istituto per il risanamento e lo sviluppo edilizio e turistico (I. R. S. E. T.) il comune ritiene di avere eliminato l'ostacolo più importante alla realizzazione del piano e cioè la mancanza della disponibilità finanziaria per le espropriazioni che dovranno essere effettuate (circa 16 miliardi); tale disponibilità viene infatti assicurata dalla presenza nel Consorzio delle banche e viene inoltre impedita ogni possibile speculazione di privati, mentre il Consorzio, che non ha fini di lucro, destinerà ad opere pubbliche gli eventuali utili di gestione.

Il piano di risanamento è già in corso di esame da parte del Consiglio comunale e si ritiene che esso sarà approvato definitivamente entro il febbraio del 1960; entro tale data l'amministrazione del Consorzio avrà già definito la proposta di convenzione che dovrà regolare i rapporti con il comune per la esecuzione del piano di risanamento.

Occorreva dunque, onorevoli colleghi, un idoneo strumento legislativo che consentisse al comune di affidare la esecuzione delle opere ad Enti pubblici riuniti in Consorzio (articolo 2); che stabilisse chiaramente la determinazione delle indennità per l'espropriazione (articolo 6); che accelerasse la procedura dell'espropriazione per meglio garantire i proprietari (articolo 8); che sancisse il diritto di prelazione in favore dei proprietari che, riuniti in consorzio, volessero riedificare la propria abitazione (articolo 4).

Onorevoli colleghi, per consentire all'Amministrazione comunale di Palermo di attuare il suo programma realizzando con sollecitudine un'opera socialmente ed economicamente così importante, vi preghiamo di volere approvare la presente proposta di legge per il risanamento dei quattro antichi mandamenti e delle zone radiali esterne di Borgo e Denisinni nel comune di Palermo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il risanamento dei mandamenti Monte di Pietà, Palazzo Reale, Tribunali e Castellammare, e delle zone radiali esterne di Borgo e di Denisinni, nel comune di Palermo, è opera di prevalente interesse nazionale. Il Ministero dei lavori pubblici è pertanto autorizzato a provvedere secondo i piani urbanistici approvati come per legge.

ART. 2.

Alla esecuzione dei piani provvede il comune direttamente o mediante concessione ad enti pubblici singoli o riuniti in consorzio, al quale può partecipare il comune medesimo.

Nel caso di concessione il relativo disciplinare, approvato dal Ministero dei lavori pubblici, dovrà stabilire in quali diritti, facoltà ed obblighi subentra il concessionario.

ART. 3.

I progetti esecutivi, sulla base dei piani urbanistici di cui all'articolo 1, sono approvati dal Ministero dei lavori pubblici.

L'approvazione dei progetti suddetti equivale a dichiarazione di pubblica utilità e le espropriazioni e le opere previste nei piani sono dichiarate urgenti ed indifferibili ai sensi e per gli effetti dell'articolo 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

ART. 4.

I proprietari di case di abitazione sottoposti ad esproprio per effetto della presente legge, e che risultino tali alla data del 31 dicembre 1958, avranno entro i termini e con le modalità fissate dalla Giunta comunale, diritto di prelazione, sempreché riuniti in consorzio o cooperativa, per l'acquisto di lotti al fine di riedificarsi la propria abitazione, a condizione che l'edificio progettato dalla cooperativa o dal consorzio abbia le dimensioni e le caratteristiche tutte previste dal piano, dal regolamento e dalle convenzioni.

Per le finalità di cui sopra sono riservati dal comune un numero di lotti, segnati nel piano, pari al decimo della estensione complessiva dei lotti destinati alla riedificazione di case di abitazione. A tali lotti sarà attribuito il valore unitario medio che risulterà dal complessivo ammontare delle spese per le espropriazioni, effettuate nella

zona in cui ricadono i lotti riservati per l'esercizio della prelazione, maggiorate dalle spese previste per le demolizioni e sgombrò dei materiali, oltre che dal contributo per le migliorie determinato a norma delle vigenti disposizioni.

Il diritto di prelazione è personale, non cedibile ed i titolari di tale diritto debbono dichiarare, all'atto dell'espropriazione, se intendono esercitarlo.

In favore dei consorzi e delle cooperative di proprietari che esercitino il diritto di prelazione per la costruzione della propria abitazione, sono estesi i benefici delle leggi vigenti.

ART. 5.

Tutte le costruzioni edilizie eseguite in conseguenza dell'attuazione della presente legge godranno della esenzione venticinquennale delle imposte e delle sovraimposte comunali e provinciali sui fabbricati.

ART. 6.

Le indennità per le espropriazioni da effettuare in applicazione della presente legge saranno determinate sulla media del valore venale e di quello legale risultante dalla capitalizzazione del reddito netto degli immobili.

Tale capitalizzazione sarà effettuata ad un saggio variabile del 2,50 al 4 per cento per i locali di abitazione e dal 5 al 6,50 per cento per i locali ad uso diverso, a seconda delle caratteristiche, dello stato di conservazione e della ubicazione degli immobili.

Il reddito da capitalizzare sarà determinato considerando gli immobili secondo la consistenza e la classifica desunta dagli atti di formazione del nuovo catasto edilizio urbano ed adottando la tariffa catastale per il reddito netto 1939, rivalutata al momento attuale con l'applicazione del coefficiente di maggiorazione degli affitti, stabilito per le locazioni stipulate nel 1939 dalle leggi emanate in materia sino al decreto-legge 21 dicembre 1951, n. 1356, compreso, nelle diverse ipotesi previste dalle leggi stesse senza tener conto delle maggiorazioni previste per i casi di sublocazione.

Ove il reddito effettivamente ritratto in base a contratti registrati in data anteriore al 31 dicembre 1950 ecceda di oltre il 30 per cento la tariffa catastale rivalutata, sarà assunto come base di capitalizzazione il reddito stesso, depurato dalle spese ed oneri a carico del proprietario nella misura del 30 per cento.

Non si procederà alla media e la indennità sarà commisurata al solo valore venale, ove la somma risultante dalla capitalizzazione superi lo stesso valore venale.

ART. 7.

Nella determinazione del valore venale agli effetti di cui all'articolo 6 non si terrà conto di qualsiasi incremento di valore che si sia verificato o che possa verificarsi, sia direttamente che indirettamente, in dipendenza dei piani approvati ai sensi della presente legge.

ART. 8.

Per le espropriazioni occorrenti per la applicazione della presente legge si osserveranno le disposizioni della legge 25 giugno 1865, n. 2359, salvo quanto è disposto dalle seguenti lettere:

a) Il comune, in base agli atti di formazione del nuovo catasto edilizio urbano, compilerà l'elenco dei beni da espropriare e delle indennità offerte;

b) gli elenchi suddetti, vistati dal prefetto, saranno depositati nei modi e nei termini disposti dagli articoli 17 e 24 della legge 25 giugno 1865, n. 2359;

c) decorsi quindici giorni dal deposito degli elenchi, il sindaco li trasmetterà al prefetto segnalando:

1°) le ditte che avranno accettato l'indennità offerta. Per queste il prefetto promuoverà dalla competente Autorità giudiziaria l'ordinanza di pagamento diretto dell'indennità stessa presso la Cassa depositi e prestiti;

2°) le ditte che non avranno accettato l'indennità offerta. Per queste il prefetto disporrà che il comune, in contraddittorio con le parti, provveda alla compilazione dello stato di consistenza dei beni da espropriare e quindi, sulla base di questo e sentito l'Ufficio tecnico erariale, determinerà l'indennità ordinandone contemporaneamente il versamento presso la Cassa depositi e prestiti. In seguito alla presentazione dei certificati comprovanti l'eseguito pagamento diretto o il deposito, il prefetto promuoverà la espropriazione, autorizzando l'occupazione dei beni.

ART. 9.

Per la esecuzione dei piani di risanamento è assegnato al comune di Palermo il termine di anni sei a decorrere dall'approvazione dei

singoli piani. Tale termine, può essere prorogato, prima della scadenza, con decreto del Ministro dei lavori pubblici, ma per non più di 4 anni.

ART. 10.

L'atto di concessione ed i contratti per la esecuzione dei piani di risanamento godono delle agevolazioni fiscali previste dalle vigenti disposizioni per l'attuazione dei piani di ricostruzione.

ART. 11.

Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, su proposta del Ministro dei lavori pubblici saranno emanate le norme di attuazione.

ART. 12.

La presente legge entrerà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.