il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ



Paesaggio e tutele, la Sicilia si divide

Nella regione che più di tutte ha legiferato su Piani paesaggistici e procedure un recente decreto provoca una forte discussione. È davvero in corso uno smantellamento della salvaguardia? Una polemica emblematica che chiama in causa i diversi modi di guardare alle trasformazioni del territorio. Un articolo per ricostruire fatti e posizioni

PALERMO. La Regione Sicilia sta davvero **smantellando il sistema dei piani paesaggistici** oppure, come sostiene l'assessore ai Beni culturali e all'Identità siciliana **Francesco Scarpinato**, il nuovo decreto garantisce la "*massima tutela*" senza alcun "*arretramento sui vincoli*"?

È attorno a questo interrogativo che si è acceso uno dei confronti più delicati (e infondati) degli ultimi anni sul futuro del paesaggio dell'isola. La questione assume un peso particolare perché riguarda una regione che, per storia e patrimonio, rappresenta un caso unico nel panorama nazionale. **La Sicilia, infatti, fu pioniera nella pianificazione paesaggistica**: già nel 1999 adottò le Linee guida del Piano territoriale paesistico regionale, anticipando sia il Codice dei beni culturali (2004) sia il resto delle regioni italiane. L'autonomia speciale attribuisce inoltre alla Sicilia **competenze esclusive in materia di beni culturali**. A differenza del resto d'Italia, dove i piani paesaggistici sono elaborati congiuntamente da Stato e Regioni, nell'isola la pianificazione è affidata esclusivamente all'Assessorato regionale dei Beni culturali.

Ne deriva un modello peculiare – disciplinato ancora dalla normativa storica (Legge Bottai e

Regio Decreto 1357/4), richiamata dall'articolo 158 del Codice dei beni culturali per le regioni che non hanno legiferato sulla materia – che produce **strumenti esclusivamente paesaggistici e non prevalentemente urbanistico-territoriali**. I piani paesaggistici rappresentano il principale strumento di tutela del territorio: individuano i beni paesaggistici, stabiliscono i diversi livelli di protezione e fissano le regole per gli interventi consentiti. **Il loro impianto non nasce per pianificare lo sviluppo urbanistico, ma per salvaguardare il patrimonio culturale e ambientale**, demandando successivamente agli strumenti urbanistici comunali il necessario adeguamento.
Il sistema siciliano si fonda su una graduazione della tutela: dalle aree di massimo pregio – parchi, riserve naturali, coste e siti archeologici – soggette ai vincoli più rigorosi, fino ai territori non qualificati come beni paesaggistici, dove prevalgono le prescrizioni urbanistiche. È proprio **il rapporto tra tutela paesaggistica e pianificazione urbanistica** il punto su cui si concentra oggi lo scontro.

Il decreto sotto accusa

Le polemiche sono esplose dopo il decreto assessorile del 10 giugno, che modifica le Norme di attuazione dei piani paesaggistici adottati e approvati nelle province siciliane. Il provvedimento recepisce le indicazioni formulate dalla **Speciale Commissione – Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio**, ricostituita nel 2023 e recentemente giunta a scadenza del mandato (il reinsediamento è previsto a giorni). **Le modifiche riguardano in particolare l'articolo 20 delle norme dedicate ai paesaggi locali** e le disposizioni sugli interventi di rilevante trasformazione del paesaggio.
Secondo l'Osservatorio, l'intervento nasce dall'esigenza di aggiornare norme ormai superate, chiarire passaggi interpretativi che negli anni hanno generato contenziosi e uniformare l'applicazione dei piani tra le diverse province. Tra le novità figurano **una più netta distinzione tra gli interventi di recupero promossi dai Comuni e quelli di iniziativa privata**, la disciplina delle aree industriali ex ASI, la regolamentazione degli impianti tecnologici e il recupero ambientale di cave e discariche dismesse attraverso tecniche di ingegneria naturalistica.
Alle spalle del decreto vi sarebbe un lavoro istruttorio durato almeno 6 anni, durante i quali la Speciale Commissione ha esaminato centinaia di osservazioni presentate da Comuni, cittadini e

professionisti, oltre agli orientamenti maturati nei ricorsi davanti ai tribunali amministrativi. Da questa mole di lavoro ha tratto delle conclusioni che sono confluite nel decreto *sub judice* per cercare, se non di eliminare, almeno **di limitare i contenziosi frutto di espressioni non sufficientemente chiare** dei piani. Per esempio, per evitare difformità nel trattare uno stesso parere o pareri confliggenti su un ponte o una strada su aree di "contatto" tra due o più province. A differenza di altre regioni italiane, la Sicilia, infatti, ha proceduto con **l'elaborazione di Piani paesaggistici provinciali**, che vengono poi adottati per ciascuna delle 9 province siciliane. Questi piani, pur conformandosi al quadro generale del Piano paesaggistico regionale, si focalizzano sulle specificità locali di ciascun territorio.

Le critiche e la replica

Per i critici, però, il problema non riguarda singole modifiche tecniche ma l'impianto complessivo del decreto. Tra le voci più autorevoli c'è **Aurelio Angelini**, presidente del Comitato nazionale per l'Educazione alla sostenibilità Agenda 2030 ed ex presidente della Commissione regionale VIA-VAS, da cui si dimise dopo un aspro scontro politico e istituzionale con il presidente della Regione siciliana **Renato Schifani**. Secondo Angelini, "*non è più il paesaggio a orientare le trasformazioni del territorio, ma sono le trasformazioni urbanistiche a determinare il livello di protezione del paesaggio*". Il rischio, sostiene, sarebbe quello di affidare la valutazione di nuove infrastrutture e interventi edilizi a una discrezionalità amministrativa crescente, con un progressivo spostamento **dalle regole generali a decisioni caso per caso**. Non verrebbero eliminati formalmente i vincoli paesaggistici, ma essi diverrebbero progressivamente negoziabili.

L'assessore **Francesco Scarpinato** respinge con decisione questa ricostruzione: "*È destituita di ogni fondamento l'idea che le aree di massima tutela possano essere automaticamente declassate qualora uno strumento urbanistico ne preveda una destinazione edificatoria*", afferma. Infatti **quello che determina il livello di tutela è esclusivamente la qualità paesaggistica di un determinato contesto**, quello che nei Piani è il cosiddetto "Paesaggio locale". Il decreto non interviene (né lo potrebbe) sulla definizione del pregio di una particolare area, ma **razionalizza e chiarisce il modo in cui la tutela si dispiega nelle varie aree**. In particolare, in quelle già normate da piani urbanistici vigenti, la tutela paesaggistica è esercitata dalle Soprintendenze sempre nella pienezza delle sue competenze, ma correggendo la norma generale laddove è risultato opportuno: ad esempio, in alcuni casi su aree già oggi

intensamente edificate, industriali o artigianali, veniva applicato il livello di tutela destinato alle aree agricole di pregio. L'istruttoria condotta sulle centinaia di osservazioni ai Piani adottati hanno permesso all'Osservatorio di evidenziare tale incongruenza.
L'obiettivo del decreto, secondo l'assessore, è esclusivamente quello di conciliare la tutela del paesaggio con **la realizzazione di infrastrutture pubbliche strategiche**, come elettrodotti, viabilità o altre opere di interesse regionale, senza modificare la gerarchia dei vincoli. Anche perché gli stessi piani paesaggistici vigenti non escludono in assoluto la possibilità di realizzare grandi opere, purché compatibili con i valori paesaggistici tutelati. L'articolo 45 del Piano paesaggistico di Siracusa rappresenta uno degli esempi più significativi in questo senso.

Il ruolo dell'Osservatorio

Uno dei nodi principali riguarda proprio il ruolo dell'Osservatorio regionale, che secondo alcuni assumerebbe un potere decisionale crescente. In realtà l'organismo non nasce oggi. Le sue origini risalgono al 2002, quando venne formalmente istituito con decreto dell'allora assessore **Fabio Granata** (che si è unito al *j'accuse* di Angelini proprio contro l'Osservatorio), raccogliendo l'eredità della **storica Commissione speciale attiva fin dagli anni Quaranta** e della quale continua a svolgere le funzioni. Durante la seduta del 16 luglio 2018, alla presenza dell'allora assessore **Sebastiano Tusa**, l'Osservatorio aveva ribadito il ruolo della Sicilia tra le regioni italiane più attente alla tutela del patrimonio culturale e ambientale. Proprio in quel periodo iniziarono le prime riflessioni sulle modifiche normative oggi confluite nel decreto. Va inoltre ricordato che gli Osservatori del paesaggio non costituiscono una peculiarità siciliana. Il Ministero della Cultura ha istituito l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio già nel 2006 e analoghi organismi sono presenti nelle altre regioni in attuazione della Convenzione europea del paesaggio.
Sul piano giuridico, inoltre, il decreto non modifica le competenze autorizzative.
L'Osservatorio continua a svolgere esclusivamente funzione consultiva, insieme a quella non fungibile da altri istituti, della Speciale Commissione, funzione prevista dalle leggi dello Stato (dal Codice e, per effetto dell'articolo 158 di questo, dal Regolamento di attuazione della legge 1497/39); mentre **l'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione paesaggistica resta la Soprintendenza**, che in Sicilia, diversamente da quanto avviene nelle altre regioni, emette direttamente il provvedimento autorizzatorio finale e non un semplice

parere vincolante.
Anche nei casi relativi a infrastrutture strategiche regionali, l'Osservatorio può soltanto affiancare la Soprintendenza nell'istruttoria, senza sostituirsi ad essa nelle decisioni. E ancora, a proposito del vero e proprio attacco alla Speciale Commissione, vale la pena ricordare qualche passaggio giuridico. Gli articoli 24 e 26 del Regolamento di attuazione della legge 1497/39, richiamati dal Codice per le Regioni che non abbiano legiferato sulla materia, chiariscono non solo le procedure di adozione/approvazione dei Piani, ma anche il ruolo della Speciale Commissione:

- "*Il piano territoriale paesistico, redatto a norma del precedente articolo, è sottoposto, prima dell'approvazione ministeriale, al parere di una speciale Commissione nominata volta a volta dal Ministro (in Sicilia dall'Assessore regionale)* (articolo 24);
- "*Il Ministro che di sua iniziativa o su domanda degli interessati intenda modificare i vincoli imposti dal piano territoriale paesistico deve consultare la medesima Commissione speciale che diede il parere ai sensi del precedente art. 24 e, ove questa non si possa più convocare, altra Commissione costituita in guisa non diversa*" (articolo 26).

La competenza dell'Osservatorio/Speciale Commissione sulle istruttorie per l'adozione e l'approvazione dei Piani non può, dunque, essere messa in discussione, come su quella sulle eventuali modifiche eventualmente introdotte ai Piani,

I precedenti che pesano

Il confronto odierno richiama inevitabilmente un precedente ben più controverso. Nel 2017, durante **il governo Crocetta**, un emendamento inserito nella legge finanziaria regionale – successivamente dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale – **tentò di trasferire la valutazione della compatibilità paesaggistica dalle commissioni tecniche convocate dalle Soprintendenze alla Giunta regionale**. All'epoca ambientalisti e associazioni denunciarono una politicizzazione delle decisioni tecniche. **Gianfranco Zanna**, allora presidente di Legambiente Sicilia, tuonò "*neanche precedenti governi guidati da presidenti accusati o condannati per rapporti con la mafia erano mai arrivati a tanto*". Mentre **Leandro Janni**, presidente di Italia Nostra Sicilia, denunciò la vittoria della "*Sicilia dei nuovi barbari contro la Sicilia delle regole e della cultura*".
Negli anni successivi almeno altri tre fra disegni di legge e leggi regionali approvate

dall'Assemblea Regionale Siciliana avevano provato a ridisegnare del tutto i contenuti e le procedure dei Piani paesaggistici in Sicilia: tutti annullati per incostituzionalità dalla Suprema Corte.

Oltre lo scontro politico

Il dibattito resta aperto e tocca **un equilibrio delicato**: quello tra tutela del paesaggio, certezza delle regole e realizzazione delle infrastrutture ritenute strategiche. Le critiche di Angelini e dei detrattori del decreto sollevano interrogativi sulla **possibile estensione della discrezionalità amministrativa**. La Regione, al contrario, rivendica un intervento di natura esclusivamente interpretativa, destinato a rendere più omogenea l'applicazione dei piani e a ridurre il contenzioso senza incidere sui livelli di tutela.
Sarà probabilmente il confronto giuridico e amministrativo a chiarire quale delle due letture troverà conferma. Nel frattempo una cosa appare certa: **il tema della tutela del paesaggio continua a rappresentare uno dei terreni più sensibili dell'autonomia siciliana**, dove ogni modifica normativa è destinata a misurarsi non solo con il diritto, ma anche con una lunga storia di conflitti tra conservazione e trasformazione del territorio. E anche con chi sembra avere scarsa memoria di circostanze che hanno fatto la storia della tutela paesaggistica regionale.

Immagine di copertina: Sicilia, vista da Monreale verso Palermo (@Arianna Panarella)

Autore

Silvia Mazza

Storica dell'arte e giornalista, scrive su "Il Giornale dell'Arte", "Il Giornale dell'Architettura" e "The Art Newspaper". Le sue inchieste sono state citate dal "Corriere della Sera" e dal compianto Folco Quilici nel suo ultimo libro Tutt'attorno la Sicilia: Un'avventura di mare (Utet, Torino 2017). Dal 2019 collabora col MART di Rovereto e dallo stesso anno ha iniziato a scrivere per il quotidiano "La Sicilia". Dal 2006 al 2012 è stata corrispondente per il quotidiano "America Oggi" (New Jersey), titolare della rubrica di "Arte e Cultura" del magazine domenicale "Oggi 7". Con un diploma di Specializzazione in Storia dell'Arte Medievale e Moderna, ha una formazione specifica nel campo della conservazione del patrimonio culturale. Ha collaborato con il Centro

regionale per la progettazione e il restauro di Palermo al progetto europeo “Noè” (Carta tematica di rischio vulcanico della Regione Sicilia) e alla “Carta del rischio del patrimonio culturale”. Autrice di saggi, in particolare, sull’arte e l’architettura medievale, e sulla scultura dal Rinascimento al Barocco, ha partecipato a convegni su temi d’arte, sul recupero e la ridestinazione del patrimonio architettonico-urbanistico e ideato conferenze e dibattiti, organizzati con Legambiente e Italia Nostra, sulle criticità dei beni culturali “a statuto speciale”, di cui è profonda conoscitrice.